

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**DIEGO DE OLIVEIRA NOGUEIRA**

**PIQUETE NA CASERNA? UMA REFLEXÃO ACERCA DO DIREITO DOS  
MILITARES ESTADUAIS À GREVE.**

**Curitiba  
2013**

**DIEGO DE OLIVEIRA NOGUEIRA**

**PIQUETE NA CASERNA? UMA REFLEXÃO ACERCA DO DIREITO DOS  
MILITARES ESTADUAIS À GREVE.**

Dissertação submetida à banca examinadora do  
Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas da Universidade Federal do Paraná  
como parte dos requisitos necessários à  
obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eneida Desiree Salgado.

**Curitiba  
2013**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. SISTEMA DE BIBLIOTECAS.  
CATALOGAÇÃO NA FONTE

Nogueira, Diego de Oliveira

Piquete na caserna? Uma reflexão acerca do direito dos militares estaduais à greve. / Diego de Oliveira Nogueira. / 2013.  
135 f.

Orientador: Eneida Desiree Salgado.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Defesa: Curitiba, 2013.

1. Direito à greve. 2. Greves e lockouts - Polícia militar. I. Salgado, Eneida Desirée. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

CDD 331.892

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

DIEGO DE OLIVEIRA NOGUEIRA

### **PIQUETE NA CASERNA? UMA REFLEXÃO ACERCA DO DIREITO DOS MILITARES ESTADUAIS À GREVE.**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

---

*Prof. Dr<sup>a</sup>. Eneida Desiree Salgado (UFPR)*  
Orientadora

---

*Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto (UFPR)*  
Membro

---

*Prof. Dr. Pedro Rodolfo Bodê de Moraes (UFPR)*  
Membro

---

*Prof. Dr. Rivail Carvalho Rolim (UEM)*  
Membro

---

*Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier (UNIBRASIL)*  
Membro

Curitiba, 08 de novembro de 2013.

## ATA

Os membros da Comissão Examinadora designados pelo Colegiado do PPPP – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná aprovaram a dissertação de Mestrado com o título **"Piquete na caserna? Uma reflexão a respeito do direito dos militares estaduais à greve"**, apresentada pelo mestrando **Diego de Oliveira Nogueira**, no dia 08 de novembro de 2013.

Seguem, em anexo, os pareceres dos integrantes da Comissão.


Curitiba, 08 de novembro de 2013




Prof. Dra. Eneida Desiree Salgado  
Presidente/Orientadora/UFPR



Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto  
Examinador/UFPR



Prof. Dr. Pedro Rodolfo Bodê de Moraes  
Examinador/UFPR



Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier  
Examinador/Unibrasil



Prof. Dr. Rivail Carvalho Rolim  
Examinador/UEM

## **AGRADECIMENTOS**

Ao final dessa empreitada para obter a titulação de mestre, sinto a necessidade de retribuir de forma singela, mas verdadeira, os que me apoiaram.

Em primeiro lugar agradeço a Deus, pela vida plena e seus momentos de alegria.

Gostaria de agradecer o apoio dado pelo juiz titular da Vara da Justiça Militar Estadual, Doutor Davi Pinto de Almeida, que permitiu que este projeto se materializasse.

Ao Excelentíssimo Senhor Comandante-Geral da Polícia Militar do Paraná, Coronel Roberson Luiz Bondaruk, pela autorização para participar do curso de mestrado.

Ao Secretário de Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná, Carlos Roberto Massa Junior, amigo e exemplo de dedicação profissional e referencial na gestão pública.

Agradeço a todo o quadro de professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, mas em especial a professora Dra. Eneida Desiree Salgado por ter acolhido e acreditado neste orientando, por suas intervenções sempre pertinentes e necessárias ao longo do seu desenvolvimento.

Ao professor Dr. Pedro Bodê de Moraes pela oportunidade do diálogo sempre sincero na construção de um novo olhar sobre o objeto em apreço.

Aos docentes que compõem no dia de hoje a banca avaliadora, pela atenção e valorosos apontamentos.

À minha família pela compreensão das escolhas assumidas e pelo amparo nas dificuldades da vida.

Por fim, agradeço a todos os integrantes da instituição Polícia Militar do Paraná que contribuíram para meu histórico funcional e acadêmico.

*Pecar pelo silêncio, quando se deveria protestar, transforma homens em covardes.*  
*Abraham Lincoln*

## RESUMO

O presente estudo se propõe a esclarecer o regime jurídico a que estão afetos os policiais militares, especialmente revelando a proibição expressa do direito de greve a esta classe de trabalhadores por norma constitucional e seus reflexos nos movimentos reivindicatórios na busca por melhorias salariais. Essa categoria de trabalhadores está submetida aos princípios constitucionais da hierarquia e disciplina, diferindo da categoria servidores públicos. Forças auxiliares e reservas do exército, as polícias militares, como verdadeiras quimeras, enfrentam dificuldades de adaptação ao mundo democrático. Com extratos de decisões judiciais se demonstrará a aplicação pelo Poder Judiciário da ponderação de princípios constitucionais e a possibilidade de aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais na tentativa de ampliação dos direitos sociais dos agentes militares. O judiciário assumindo uma posição vanguardista reserva o direito de manifestação pacífica desta classe. Também se buscará apresentar a proposta do poder de reforma da constituinte para concessão do direito de greve e de sindicalização para a categoria, numa tentativa de pacificação do dilema.

**Palavras-chave:** Direito de greve, militares, policiais, direitos fundamentais.



## **ABSTRACT**

The present work aims to clarify the legal regime to which affections the military polices, especially revealing the express prohibition of the right to strike to this class of workers by constitutional law and their reflections in the movements demanding on the search for wage improvements. This category of workers is subject to the constitutional principles of hierarchy and discipline, differing from the category of public servers. Auxiliary forces and army reserves, the military police, as true chimeras, have difficulties in adapting to the democratic world. With extracts of judicial decisions will demonstrate the application by the Judicial Power of the weighting of constitutional principles and the possibility of immediate applicability of the rights and fundamental guarantees in an attempt to expand the social rights of military agents. The judiciary taking a vanguard position, reserves the right to peaceful manifestation of this class. Also seek to present the proposal of reforming the constituent for the concession to the right to strike and the unionization for the category, in an attempt to pacify the dilemma.

**Keywords:** Right to strike, military, police, fundamental rights.

## APRESENTAÇÃO

A dissertação ora apresentada revela algumas indagações de um agente público, militar com dez anos de carreira como Oficial combatente na Polícia Militar do Paraná, acerca da possibilidade de garantia de direitos sociais fundamentais a esta classe de trabalhadores. A participação no Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas me fez refletir acerca da falta de pertencimento desta classe à sociedade.

Paulo FREIRE auxilia na reflexão acerca do processo de aprendizagem:

É esta percepção do homem e da mulher como seres “programados para aprender” e, portanto, para ensinar, para conhecer, para intervir, que me fez entender a prática educativa como um exercício constante em favor da produção e do desenvolvimento da autonomia de educadores e educandos<sup>1</sup>.

Após ter concluído o Curso de Formação de Oficiais na Escola Superior de Segurança Pública (campus da Universidade Estadual do Paraná, conforme Lei Estadual nº 17.590/2013), labutei em funções operacionais, no regime de escalas de serviços diuturnas, convivendo com a realidade da tropa empregada na linha de frente da corporação.

A formação no Curso de Bacharelado em Direito e a participação em especializações na área jurídica possibilitaram o exercício do cargo de Auxiliar de Juiz na Vara da Justiça Militar Estadual do Paraná (desde o ano de 2011).

Foi ao desempenhar o assessoramento ao juiz titular desta vara especializada, na área criminal e cível, que as indagações sobre o tema realmente afloraram. Os vários manifestos dos policiais militares por melhorias salariais devem ser ouvidos. Tentar compreendê-los e buscar sua pertinência é nossa “missão”.

Neste trabalho apresentaremos as peculiaridades do regime jurídico a que estão afetos estes agentes públicos e o confronto entre os princípios constitucionais da hierarquia e disciplina com os direitos fundamentais.

A pesquisa possibilita o contato com referencial bibliográfico sobre o tema, bem como o aprofundamento das premissas existentes na caserna. Transparecerá o choque destes valores com o atual reclame democrático da população servida pelas instituições militares e de seus próprios integrantes.

---

<sup>1</sup> FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 30. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 18.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. O ESTADO E AS POLÍCIAS.....</b>	<b>15</b>
1.1. Notas sobre o Estado Moderno e a regulação .....	15
1.2. O aparato de segurança pública: entre a constituição e a “ordem” .....	33
1.3 Políticas públicas e “agentes das políticas de rua” .....	43
<b>2. REGIME JURÍDICO DA POLÍCIA MILITAR .....</b>	<b>50</b>
2.1. Os agentes públicos militares.....	50
2.2. Diplomas legislativos aplicáveis à PMPR.....	63
<b>3. O DIREITO DE LIVRE MANIFESTAÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES.....</b>	<b>78</b>
3.1. Direitos fundamentais podem ser restringidos.....	78
3.2. A busca de guarida no Poder Judiciário.. ..	87
<b>4. UMA TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.....</b>	<b>97</b>
4.1. O direito comparado e a competência para regulamentação no Brasil.....	97
4.2. A incorporação na Constituição brasileira dos direitos de greve e sindicalização aos policiais militares.....	108
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>121</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>131</b>

## INTRODUÇÃO

Neste estudo serão expostos alguns dos componentes subjetivos (de percepções e apreciações) e objetivos (regime jurídico) que afastam os militares estaduais, agentes responsáveis constitucionalmente pela segurança pública, da sociedade a que servem. Utilizando-se do filtro constitucional, busca-se enxergar com lentes mais humanísticas os movimentos atuais de resistência dos servidores militares do Estado do Paraná como importante instrumento de transformação de uma realidade institucional.

O contexto democrático vivido atualmente revela inúmeros problemas apresentados pela política de Segurança Pública. Desnadam-se de algumas de suas contradições até então ignoradas pela muralha do regime militar. Destaca-se o fato de ser uma “política pública caracterizada como prática social de violência e de discriminação de direitos”<sup>2</sup>.

O alvo da discussão dos problemas das políticas de segurança se foca, sobretudo, em um de seus principais órgãos, a Polícia Militar, estruturada na doutrina militar, cujo fortalecimento deu-se no regime ditatorial.

A livre manifestação destes servidores por subsídios dignos tem incitado a opinião pública, composta pelos que criminalizam qualquer incitação ao levante da discussão e pelos que as consideram legítima reivindicação de direitos. O objetivo deste trabalho é apresentar o diálogo entre estes pontos de vistas.

Busca-se compreender juridicamente essas manifestações e verificar sua legitimidade, indicando a possibilidade de legalização do direito de greve a esta classe de trabalhadores. Fato é que o cerceamento político e legal de direitos sociais a um grupo reflete na condução de uma determinada política pública. A função policial de repressão militarizada para proteção das elites acaba sufocando os movimentos reivindicatórios de seus agentes por meio de imposições legislativas.

Para que a democracia seja fortalecida, substancial a efetivação de direitos sociais. Faz-se necessário, portanto, que a cultura democrática seja incorporada às relações sociais e às práticas sociais cotidianas, sejam estas de caráter individual ou

---

<sup>2</sup> DIAS, Lúcia Lemos. **A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos:** a experiência da Paraíba no pós 1988. Tese (Doutorado), Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-graduação em Serviço Social. João Pessoa, 2010, cap. 2.

coletivo. A cultura democrática deve adentrar as instituições, e o caminho mais suave é através dos seus servidores, considerados principais protagonistas das políticas públicas<sup>3</sup>.

Carlos Vasconcelos ROCHA assevera que as “ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda”<sup>4</sup>.

Para buscar atender o objetivo proposto, no primeiro capítulo, se apresentará algumas notas referenciais sobre a estruturação do Estado Moderno e suas políticas de segurança pública, bem como sobre a herança militar nas práticas de policiamento brasileiro, mesmo após o advento da nova carta constitucional.

A vertente neoinstitucionalista balizará a discussão, inferindo como o desenho institucional, criado social e historicamente, influencia decisivamente na escolha dos atores e no prolongamento de práticas culturais.

O segundo capítulo analisará o regime jurídico da instituição Polícia Militar do Paraná e os diplomas legislativos a que estão afetos os integrantes da corporação, muitos, inclusive, anteriores à Constituição vigente. Também se faz necessária a apresentação da estrutura organizacional para situar os leitores e esclarecer o princípio constitucional da hierarquia e disciplina, que por vezes afasta a obviedade do senso comum de que todos os que laboram legitimamente possuem direito de reivindicação por melhoria das condições de trabalho.

Verificar-se-á, analisando dados colhidos em pesquisa da Secretaria nacional de Segurança Pública no ano de 2009 (*“Como pensam os profissionais de segurança pública no Brasil”*), que o distanciamento entre as categorias profissionais nas policiais militares (praças e oficiais) conduzem a um inevitável atrito e desmotivação, que impulsionam uma reflexão sobre o atual sistema. É incontroverso que os mecanismos legais atuais impedem a livre manifestação dos policiais militares, a greve e a sindicalização, sendo necessária sua revisão em consonância com o Estado democrático de direito apregoado.

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **CIVITAS**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan.-jun., 2005, p. 14.

O terceiro capítulo deste trabalho tem como escopo realizar uma releitura do regime dos servidores públicos militares com o advento da nova carta constitucional. Serão apresentadas diversas decisões judiciais que revelam a busca corrente destes servidores ao Poder Judiciário paranaense pela concessão do direito fundamental de livre manifestação.

Até a Emenda Constitucional nº 18/98 os militares eram considerados “*servidores públicos militares*”, conforme art. 42 da Constituição, inserido em seção com esta nomenclatura. A partir da emenda restaram excluídos da categoria, só lhes sendo aplicáveis as normas referentes aos servidores públicos quando houver previsão expressa neste sentido. As polícias militares, forças reservas e auxiliares do exército, embora exerçam atividade precípua de policiamento, tiveram também relegados diversos direitos pelo poder de reforma da Constituição.

O debate demonstrará a coerção realizada pelos meios institucionais ao direito de livre manifestação dos militares estaduais e a falta de pertencimento desta classe à sociedade que deveria defender. Tais posturas constatadas, inclusive, trazem à memória a frase do personagem interpretado por Gene Hackman no filme “*Maré Vermelha*”; que ilustra a respeito da liberdade individual dentro de uma instalação militar. Diz o capitão: “*Nós estamos aqui para defender a democracia, não para praticá-la*”<sup>5</sup>.

Por fim, no quarto capítulo, se fará a análise da Proposta de Emenda Constitucional que busca uma regulamentação do direito de greve e de sindicalização aos policiais militares. O movimento paredista se revela importante para a conquista de melhores condições de trabalho e como gerador de mudanças institucionais. A greve é um dos maiores instrumentos de pressão da classe trabalhadora, tendo como objetivo forçar o empregador a negociar ou atender suas reivindicações.

A palavra greve tem origem numa espécie de arbusto existente nas margens do rio Sena, em Paris, em francês, *grève*. Num terreno contíguo às margens, formou-se uma praça, que veio a ser designada como *Place de Grève*. Referido local tornou-se um ponto de encontro onde se juntavam trabalhadores sem emprego em

---

<sup>5</sup> **Maré Vermelha:** o perigo vive nas profundezas. Direção de Tony Scott. Hollywood Pictures, 1995.

busca de alguma ocupação. Quando os parisienses precisavam de algum trabalhador procuravam lá a mão-de-obra<sup>6</sup>.

A história da greve como manifesto, porém, surge a partir do regime de trabalho assalariado, fruto da Revolução Industrial. Pode-se, assim, atribuir aos movimentos sindicais dos ingleses o marco inicial deste instituto<sup>7</sup>.

No Brasil a Constituição de 1988 assegurou, dentro dos direitos e garantias fundamentais, direitos sociais amplos (sendo o trabalho contemplado entre direitos sociais previstos no art. 6º) e um significativo rol não taxativo de direitos para os trabalhadores urbanos e rurais previstos no art. 7º, além de definir alguns aspectos de liberdade sindical no art. 8º (ainda que muito restritiva) e o direito de greve como direito social no art. 9º, posteriormente, regulamentado pela Lei nº 7.783/89, relativamente aos trabalhadores da iniciativa privada.

Já no art. 37, inciso VII, com redação alterada pela Emenda Constitucional nº 19/98<sup>8</sup>, a Carta Magna concedeu o direito de greve aos servidores públicos civis, todavia remeteu seu exercício para ser regulamentado “nos termos e nos limites definidos em lei específica”, daí porque tal direito possuía eficácia contida.

A concretização da política pública que envolve o exercício do direito social de greve dos servidores públicos passou por uma longa evolução no Brasil até o julgamento do Mandado de Injunção nº 712 pelo Supremo Tribunal Federal, em 21/10/2007.

No referido julgamento histórico o Supremo Tribunal Federal, adotando a teoria concretista, efetivou o exercício desse importante direito social por meio da determinação de aplicação da Lei nº 7.783/89 aos servidores públicos, até que

---

<sup>6</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve do servidor público civil e os direitos humanos** [online]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_34/artigos/Art\\_carlos.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_34/artigos/Art_carlos.htm)>. Arquivo capturado em 18.09.2013.

<sup>7</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios gerais de direito sindical**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 243.

<sup>8</sup> A emenda constitucional apenas alterou a exigência original de regulamentação por lei complementar (que possui processo legislativo com quórum qualificado de maioria absoluta, expresso no artigo 69 da CF). A nova redação ao estabelecer que a regulamentação fosse por lei específica oportunizou a aprovação por lei ordinária (necessária maioria simples, conforme disposto no artigo 47 da CF).

*CF. Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.*

*CF. Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.*

sobrevenha regulamentação do poder competente, concretizando importante política de desenvolvimento social e humano.

Entende-se que o exercício desse direito por qualquer trabalhador, independentemente do regime jurídico ao qual está vinculado, é cogente, face ao princípio da dignidade da pessoa humana. O último capítulo visa, portanto, discorrer sobre a necessidade de ampliação deste direito aos policiais militares. Aos militares dos Estados, no ponto que interessa, aplicam-se lhes disposições do art. 142, § 3º, da Lei Maior, por força do disposto no § 1º do art. 42. Estabelece-se, portanto, que “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve” (art. 142, § 3º, IV).

De um lado, uma sociedade assolada pelo medo, que busca uma guarida na polícia<sup>9</sup>. De outro, governantes que não oferecem políticas sociais adequadas e que nem conseguem realizar o que prometem: uma política de segurança pública de qualidade e sustentável. De um lado, líderes grevistas com mandados de prisão decretados pela Justiça Militar. De outro, governadores (ex-sindicalistas, inclusive) que insistem na prisão das lideranças. De um lado, os policiais, em geral convocados para cumprir ordens emanadas de poderes do Estado, enquanto sua força repressiva. De outro lado, os mesmos policiais, ora grevistas, confrontados pela repressão do Exército.

Tais contradições revelam que há uma profunda tensão no atual Estado democrático de direito e que interpretações constitucionais simplistas não dão conta do tema. Há um aparente conflito entre segurança pública e direito de greve de uma classe trabalhadora que clama por dignidade na prestação de seus serviços. Institutos que devem ser ponderados, mas que não devem ser exclusivos na construção de uma política pública que garanta direitos fundamentais.

Apresentar-se-á, ainda, algumas contribuições do direito comparado que revelam a regulamentação do direito de sindicalização aos policiais militares em países europeus, como válvula de escape para as pressões dos profissionais de segurança pública, aprofundando a discussão sobre o tema.

---

<sup>9</sup> Embora 70,1%\* dos brasileiros não confiem na polícia, é o órgão estatal evidentemente mais acionado para resolução de conflitos e crises.

\* Dados do 7º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, referentes ao Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJBrasil), da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo.



## 1. O ESTADO E AS POLÍCIAS

### 1.1 Notas sobre o Estado Moderno e a regulação

A função do Estado em nossa sociedade moderna tem fundamental importância em qualquer análise que aspire entender as relações sociais<sup>10</sup>. Na presente pesquisa, tal importância atinge níveis ainda mais relevantes, uma vez que a própria organização objeto de estudo integra o aparelho estatal e possui competência constitucional para exercer a “preservação da ordem pública” (art. 144, § 5º, CRFB).

O subitem deste capítulo não tem, logicamente, a pretensão de realizar um levantamento bibliográfico exaustivo que esgote a análise da atuação estatal moderna<sup>11</sup>, mas busca inferir a simbiose desse elemento (o Estado Moderno) na organização da ordem e convívio social na contemporaneidade, utilizando-se, para isso, de referenciais teóricos clássicos revisados com impressões de autores contemporâneos.

Apresentar-se-á, com o intuito de prólogo necessário ao objeto em estudo, a lógica do Estado de polícia, a tentativa de frenagem dos abusos pela lei (Estado de direito) e a busca pela consolidação de uma democracia, dita, ecoada e afirmada pela Constituição. No mundo fático e contemporâneo se observa uma convivência destes sistemas, não se evidenciando que o avanço cronológico supere de forma estanque as deficiências de um modelo tido como precursor.

Não há dúvidas de que a estrutura do sistema criminal, incluso aí a polícia, “depende em boa medida do processo de formação do Estado e da forma como as classes dominantes impõem sua dominação política”<sup>12</sup>. Ao atribuir somente ao sistema de política criminal a ordem social estaremos diante de um sistema perverso de controle exercido pelo Estado.

---

<sup>10</sup> Neste trabalho o Estado compreende o conjunto de instituições que interagem como parte de um sistema estatal, onde o governo é apenas uma delas. In: MILIBAND, Ralph. **The Capitalist State: Reply to Nicos Poulantzas**. New Left Review, n. 59, jan./feb., 1970.

<sup>11</sup> O próprio título deste subitem esclarece: são apenas notas que visam esclarecer como as decisões do Estado afetam o objeto em estudo. Um estudo pormenorizado sobre o Estado não deixaria de ser sumamente interessante e útil, ainda que se tratasse visivelmente de uma tarefa desproporcional.

<sup>12</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 31.

Eugène ENRIQUEZ constata que “a civilização nasce com e pela repressão. Não pode existir corpo social (instituições, organizações) sem a instauração de um sistema de repressão coletiva”<sup>13</sup>. Para o autor “os indivíduos acreditam ser representados pelo Estado, quando na verdade são dominados por ele (...) [O Estado] não protege contra a guerra de todos contra todos, como acreditava Hobbes, mas exatamente o contrário, apesar da aparência indulgente que ele assume em tempos de paz”<sup>14</sup>.

Como assevera Max WEBER, o Estado se fundamenta na força, e a busca pelo poder político visa influir na distribuição de poder:

É claro que a força não é, certamente, o meio normal, nem o único do Estado – ninguém o afirma – mas um meio específico ao Estado. (...) o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. (...) é considerado como a única fonte do ‘direito’ de usar a violência. Daí ‘política’, para nós, significar a participação no poder ou na luta para influir na distribuição de poder<sup>15</sup>.

O Estado, portanto, se apresenta desde seu nascimento como um produto histórico das relações sociais: um sistema de repressão que garante, reproduz e legitima a dominação de um grupo social sobre outro. “O Estado moderno é uma associação compulsória que organiza a dominação”<sup>16</sup>.

Nos séculos XVI e XVII se observa a emergência de uma racionalidade governamental alicerçada em técnicas burocráticas com uma racionalidade que provinha da própria natureza deste Estado, seguindo seus próprios interesses e saberes políticos, que incidiam sobre o indivíduo ou a população de várias formas, abandonando-se a exclusividade do tradicional *poder pastoral*<sup>17</sup>.

Conforme preconiza Michel FOUCAULT assume-se nesse momento histórico a premissa de que não se governa um território, mas os elementos vivos

---

<sup>13</sup> ENRIQUEZ, Eugène. **Da horda ao Estado**: psicanálise do vínculo social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990, p. 36.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 142-3.

<sup>15</sup> WEBER, Max. **A política como vocação**. In: H.H. Gerth e C. Wright Mills, orgs. Max Weber: Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1967, p. 55-6.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 59.

<sup>17</sup> Metáfora que relacionava as interações do poder religioso entre o príncipe e o deus. A origem do poder do soberano era divina, segundo esta doutrina. Assimilada do oriente pela tradição clássica cristã, que exigia o ajuste do exercício do governo às leis divinas, naturais e humanas, passando para uma racionalidade cujo objetivo era aumentar a potência do Estado.

presentes dentro dele e que estes não podem mais ser guiados como simples rebanhos<sup>18</sup>.

Pede-se ao soberano que faça mais do que exercer a soberania, pede-se a ele, ao fazer mais do que exercer sua pura e simples soberania, que faça algo diferente do que faz Deus em relação à natureza, do que faz o pastor em relação às suas ovelhas, do que faz o pai de família em relação aos seus filhos. Em suma, pede-se a ele um suplemento em relação à soberania, é algo diferente do pastorado, e esse algo que não tem modelo, que deve buscar seu modelo, é a arte de governar [...]. [Faz-se] da razão de Estado o tipo de racionalidade que vai possibilitar manter e conservar o Estado a partir do momento em que ele é fundado, em seu funcionamento cotidiano, em sua gestão de todos os dias<sup>19</sup>.

Neste cenário, surge o modelo do “Estado de polícia”<sup>20</sup>. A atuação da *polizeiwissenschaft* se torna uma prática comum na Europa, principalmente no século XVIII, envolvendo os princípios de administração econômica e policial<sup>21</sup>, preocupando-se em remodelar o aparato administrativo e em ampliar substancialmente os mecanismos de controle social e de instrumentalização dos governados pelos governantes

Essas técnicas políticas representam o cálculo que possibilitou estabelecer relações entre o crescimento e a ordem do Estado dentro da nova razão governamental.

Como forma de intervenção racional exercendo o poder político sobre os homens, o papel da polícia é de lhes dar um pequeno suplemento de vida; e, assim fazendo, de dar ao Estado um pouco mais de força. Isso se faz através do controle da “comunicação”, quer dizer, das atividades comuns dos indivíduos (trabalho, produção, troca, comodidades)<sup>22</sup>.

As teorias presentes nos séculos vindouros sobre o domínio da polícia incluíam várias esferas da vida: a religião, a moralidade, a saúde, as provisões, as edificações públicas, a segurança pública, as artes, o comércio, as fábricas, os

---

<sup>18</sup> FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 128.

<sup>19</sup> FOUCAULT, Michel. Op. cit., p. 317-318.

<sup>20</sup> O argumento foucaultiano assume a noção de Estado proposta por Guillaume de La Pirrière, autor da obra *Le Miroir Politique* (1567), e considerado um dos símbolos da política da multiplicidade diante da perspectiva monopolística do governo, identificada com a soberania do príncipe. In: ARCHELA, Danielle Cristina Guizzo. **A genealogia foucaultiana da economia política clássica**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. Curitiba, 2013, p.26.

<sup>21</sup> SCHUMPETER, Joseph Alois. **History of Economic Analysis**. New York: Oxford University Press, 1994, p. 159.

<sup>22</sup> FOUCAULT, Michel. **Ditos e Escritos IV**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 379.

empregados domésticos e os pobres, velando todas as regulamentações da sociedade, e, de maneira geral, a vida e a felicidade dos homens, de forma que seu desenvolvimento também garantisse a potência do Estado ao consolidar a arte moderna de governar<sup>23</sup>.

Encarada inicialmente como um campo separado do direito, a “polícia” podia e devia ser, porém, objeto de normatização. Com o Estado desejando controlar cada vez mais a vida social, começaram a surgir inúmeras “leis de polícia” (regulamentos), ligadas às ideias de preservação ou restauração da ordem.

O que caracteriza o Estado de polícia é aquilo que lhe interessa, o que os homens fazem, sua “ocupação”. O objetivo do Estado policial é o controle e a responsabilidade pela atividade dos homens na medida em que essa atividade possa constituir um elemento diferencial no desenvolvimento das forças do Estado<sup>24</sup>.

O Estado passou a se ocupar com a população e suas características, seu número absoluto, suas condições de saúde, suas atividades e sua circulação ou circulação das mercadorias provenientes de suas atividades<sup>25</sup>.

O espaço da circulação é, portanto, um objeto privilegiado do Estado de polícia. Conforme preconiza Michel FOUCAULT, por circulação deve-se entender não apenas a rede material que possibilita a circulação das mercadorias e eventualmente dos homens, mas a própria circulação, isto é, o conjunto dos regulamentos, imposições, limites ou, ao contrário, facilidades e incentivos que vão possibilitar a circulação dos homens e das coisas no Estado<sup>26</sup>.

O autor considera os regulamentos como atos tipicamente de polícia, “uns que vão reprimir a vagabundagem, outros que vão facilitar a circulação das mercadorias nesta ou naquela direção, e outros que vão impedir que os operários qualificados possam sair do lugar onde trabalham”<sup>27</sup>.

Esclarece que de maneira geral, no fundo, o que a polícia vai ter de regular e que vai constituir seu objeto fundamental são todas as formas de coexistência dos

---

<sup>23</sup> Ibidem, p. 380.

<sup>24</sup> FOUCAULT, Michel. **Segurança ...** Op. cit., p. 433.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 434-6.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 437.

<sup>27</sup> Idem.

homens uns em relação aos outros. É todo esse campo da circulação ou regulamentação que vai se tornar o objeto do Estado de polícia<sup>28</sup>.

Para José Henrique de FARIA, o propósito do Estado moderno passa a conjugar a representação dos interesses dominantes e a manutenção da coesão social<sup>29</sup>. Expressa o autor que, “a contradição do Estado é a de ser uma forma organizada da sociedade e ao mesmo tempo um intérprete dos interesses dominantes, ou seja, ao mesmo tempo um fator de manutenção e de coesão da unidade de uma formação social e uma expressão materializada de uma de suas partes constitutivas”<sup>30</sup>.

Até a afirmação teórica do Estado de direito, sob o qual se buscou subsumir o poder do soberano à legalidade, o centro da atividade administrativa do Estado era impenetrável a qualquer controle externo. Sob o pretexto de que o conteúdo do direito exercido se identificava com a vontade do príncipe ou sob o postulado de que “o rei não poderia errar”, os atos do titular do poder político-administrativo do Estado não se submetiam a qualquer espécie de controle.

Importante atentar que é nesse contexto do Estado de polícia que nascem os primeiros embriões das instituições policiais moderna, com o declínio das autonomias locais em matéria policial e domínio crescente do poder central. Essa evolução toma dois caminhos: (1) criação, em muitos países, de polícias militarizadas, portanto, automaticamente centralizadas, e (2) o reforço do controle central sobre as polícias locais existentes, integradas ao corpo único de polícia de Estado<sup>31</sup>.

Contra os desmandos do Estado de polícia, que tudo regula a ponto de assumir como tarefa própria a felicidade dos súditos, as revoluções do século XVIII, impõe o Estado de direito, perfilado como um Estado de limites, restringindo a sua ação à defesa da ordem e segurança públicas<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> FARIA, José Henrique de. Ética na política e na empresa: 12 anos de reflexão. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 43, n. 01, p. 125-127, jan./mar. 2003.

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001, p. 56-7.

<sup>32</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de Direito** [online]. Disponível em <<http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>>. Arquivo capturado em 20 de agosto de 2013, p. 9.

As bases da “polícia” absolutista começaram a ser corroídas na fase final do Antigo Regime, em sociedades mais dinâmicas – como a francesa – em que crescia a oposição às ingerências da Coroa na vida social, sobretudo na esfera econômica. Onde a burguesia se fortalecia a ponto de não precisar mais orbitar em torno das iniciativas do Estado, ampliava-se a resistência às companhias privilegiadas, às manufaturas monopolistas, às interferências governamentais nos negócios particulares e aos tributos necessários para manter a máquina administrativa em expansão. Cada vez mais desfavorável à “polícia” absolutista, tal quadro se agravava com a difusão de ideias que a punham em xeque – como a limitação do espaço de atuação “legítima” do poder estatal (de Locke a Humboldt) – a crença na racionalidade intrínseca e na capacidade autorreguladora do mercado (fisiocratas franceses, Adam Smith) e a demolição das bases filosóficas do Estado Eudemonístico (Kant)<sup>33</sup>.

A nova lógica era de que o Estado deveria se ocupar com apenas três funções: a defesa contra os inimigos externos, a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos e o provimento de obras públicas, que não possam ser executadas pela iniciativa privada.

O Estado de direito “apresenta-se como um meio para atingir um fim: espera-se que ele indique como intervir (através do ‘direito’) no ‘poder’ com a finalidade de fortalecer a posição dos sujeitos”<sup>34</sup> e limitar o governo.

Este Estado moderno, que surge fundado no liberalismo, combina-se inicialmente a um forte darwinismo social<sup>35</sup>, em que a inserção social dos indivíduos se define por mecanismos de seleção natural. Thomas Robert MALTHUS, teórico que ensejou os estudos de Darwin, recusava drasticamente as leis de proteção, responsabilizando-as pela existência de um número de pobres que ultrapassava os recursos disponíveis.

Para o autor liberal há um direito que geralmente se pensa que o homem possui, mas que não possui nem pode possuir: o direito de subsistência, quando seu trabalho não a provê devidamente<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. A “Polícia” e as funções do Estado: notas sobre a “Polícia” do Antigo Regime. **Revista da Faculdade de Direito: UFPR**, Curitiba, n.47, 2008, p. 79-80.

<sup>34</sup> COSTA, Pietro. **O Estado de Direito: uma introdução histórica**. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Orgs). *O Estado de Direito: História, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 96.

<sup>35</sup> “A Origem das Espécies” (1859) de Charles Darwin discute as leis da hereditariedade, da variabilidade, do aumento populacional, da luta pela vida e da seleção natural, que implica a divergência de caráter e a extinção das formas menos aperfeiçoadas. Os darwinistas sociais fazem uma transposição destes postulados para a história humana.

<sup>36</sup> MALTHUS, Thomas Robert. **Ensayo sobre el principio de la población**. Tradução José Maria NOGUERA e Joaquim MIGUEL. Madri, 1846, p. 355.

*“... pero no quiero dejar de hablar del pretendido derecho de ser alimentado cuando el trabajo no proporciona los medios para ello. En verdad las leyes inglesas sostienen que el hombre tiene este derecho y obligan a la sociedade a proporcionar ocupacion y alimentos a los que no pueden*

A legislação social, para os liberais, revertia leis da natureza. Nesse ambiente intelectual e moral, não se devia despender recursos com os pobres, dependentes, mas vigiá-los e puni-los.

Relação semelhante se mantém com os trabalhadores: não se deve regulamentar o trabalho, sob pena de interferir no preço natural da mão de obra, equilibrado pela oferta e procura no âmbito do mercado. Trata-se da negação da política e, em consequência, da política social<sup>37</sup>.

Esse liberalismo é garantido pelo “Estado de direito”. Considerada uma fórmula alemã (Rechtsstaat<sup>38</sup>), o Estado domesticado pelo direito é um Estado juridicamente vinculado em nome da autonomia individual. É esta autonomia que explica os postulados nucleares deste Estado, os direitos fundamentais liberais - a liberdade e a propriedade - decorrentes do respeito de uma esfera de liberdade individual e não de uma declaração de limites fixada pela vontade política da nação<sup>39</sup>.

Compreende-se, assim, que qualquer intervenção sobre esses direitos básicos – liberdade e propriedade – deve estar submetida à existência de uma lei do parlamento<sup>40</sup>.

A lei não tem uma relação (hobbesianamente) disjuntiva com a liberdade, razão pela qual esta começa onde se detém a força coativa da primeira. Tanto para Locke como para Montesquieu a lei (a lei natural, a lei civil) é o caminho indispensável da liberdade. Aquilo que, para Montesquieu, impede o despotismo a degeneração de um bom regime político — é o feliz conúbio entre liberdade e lei. O indivíduo é livre enquanto age nos trilhos da lei e esta, por sua vez, é o único instrumento capaz de protegê-lo do arbítrio. É exatamente do

---

*compralos por su trabajo, siguiendo los caminos ordinarios y regulares de la compra y venta. Pero tales sanciones están em oposicion com las leyes de la natureza. Se debe por conseqüente esperar no solo verlas fracassar en esta empresa sino ver aumentar los padecimientos del pobre por el médio destinado a aliviarlos y que em realidad solo sirve para seducirle con falaces esperanzas” (sic).*

<sup>37</sup> BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundamentos de Política Social** [online]. Disponível em <[http://www.abem-educmed.org.br/fnepas/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-1.pdf](http://www.abem-educmed.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf)>. Arquivo capturado em 29 de agosto de 2013.

<sup>38</sup> A fórmula do Estado de direito (Rechtsstaat) relaciona-se com a delimitação do poder do Estado pela lei em sentido formal, que sucede a ideia de Estado de Polícia ou Despótico antes vigente. Nessa linha, sustenta Jean Rivero que a “concepção de Estado de polícia - que é preciso não confundir com Estado policial, no sentido polêmico da expressão - cedeu, no entanto, o lugar, de uma maneira geral, à de Estado de Direito: em todos os Estados Modernos admite-se que a Administração está vinculada pela regra de direito. Este é um dos princípios fundamentais do liberalismo político. In: RIVERO, Jean. **Direito Administrativo**. Tradução Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Livraria Almedina, 1981, p. 19.

<sup>39</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado ...**, Op.cit., p. 9.

<sup>40</sup> Idem.

nexo entre liberdade e lei que nasce a possibilidade de conter o arbítrio do príncipe e de tutelar a segurança dos sujeitos. A liberdade e a segurança (da pessoa, dos bens) são os valores finais que a lei permite alcançar na medida em que impede o arbítrio<sup>41</sup>.

Embora esse modelo de Estado submetido à lei, cujo ideário iluminista e liberal, relacionado à proteção dos direitos políticos e individuais tenha freado o soberano, era insuficiente para as aspirações sociais. A despeito desse paradigma do Estado de direito não ter consolidado todas as suas “promessas” oriundas do imaginário moderno de emancipação, ele se aperfeiçoou, tornando-se naquilo que se convencionou a chamar Estado constitucional.

O Estado de direito constitucional acrescenta a legitimação democrática do poder. O Estado carecia da legitimidade do poder político e da legitimação desse mesmo poder. O elemento democrático não foi apenas introduzido para “travar” o poder (*to check the power*), mas também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder<sup>42</sup>.

Joaquim José Gomes CANOTILHO, inspirado nos ensinamentos de Jürgen Habermas, esclarece que para a instituição de um Estado constitucional assente em fundamentos não apenas metafísicos, deve-se distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no Estado de direito; (2) outra é a legitimidade de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político no Estado democrático<sup>43</sup>.

Conforme preconiza o autor, o Estado “impolítico” do Estado de direito não dá resposta a este último problema: donde vem o poder? Só o princípio da soberania popular, segundo o qual “todo o poder vem do povo”, assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular<sup>44</sup>.

Para além das demandas que se colocaram ao Estado ao tempo de Estado de direito ainda não concretizadas, não pode o Estado constitucional descurar-se das questões contemporâneas a ele colocadas. Nesse sentido, ensina Rogério Gesta LEAL que:

Este Estado tem colocado sérias questões a serem respondidas pela teoria política contemporânea, sendo que a principal delas, ao menos no âmbito dos países ditos em desenvolvimento, como o Brasil, é a de saber sobre as condições de se atribuir aos poderes

<sup>41</sup> COSTA, Pietro. **O Estado ...** Op. cit., p. 103.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 10.

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> Idem.



públicos a responsabilidade de proporcionar espaços de interlocução, deliberação e execução, a toda sociedade e cidadãos, das prestações necessárias e os serviços públicos adequados para o pleno desenvolvimento de suas vidas, contempladas não só a partir das liberdades burguesas tradicionais, mas sim, a partir das prerrogativas e direitos fundamentais e humanos garantidos pela nova ordem constitucional<sup>45</sup>.

Em termos concretos – e tendo em conta a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 –, a dimensão do Estado de direito encontra expressão jurídico-constitucional num complexo de princípios e regras dispersos pelo texto constitucional. A título exemplificativo, e que importam para a análise do presente tema: o princípio da legalidade da administração (artigo 37, *caput*); o princípio da responsabilidade do Estado por danos causados aos cidadãos (artigo 37, parágrafo 6º).

Acrescente-se a isto o regime “garantístico” dos direitos, liberdades e garantias, o direito de acesso ao judiciário, a reserva de lei em matéria de restrição de direitos, liberdades e garantias (artigo 5º). No seu conjunto, estes princípios e regras concretizam a ideia nuclear do Estado de direito – sujeição do poder a princípios e regras jurídicos, garantindo às pessoas e cidadãos liberdade, igualdade e segurança jurídica.

Mas o Estado constitucional deve ser também um Estado democrático:

A legitimidade do domínio político e a legitimação do exercício do poder radicam na soberania popular e na vontade popular. (...) Globalmente considerados, estes princípios revelam que o Estado constitucional só é constitucional se for democrático. Daí que, tal como a vertente do Estado de direito não pode ser vista senão à luz do princípio democrático, também a vertente do Estado democrático não pode ser entendida senão na perspectiva do Estado de direito. Tal como só existe um Estado de direito democrático, também só existe um Estado democrático de direito, isto é, sujeito a regras jurídicas<sup>46</sup>.

A República Federativa do Brasil, portanto, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: (I) a soberania; (II) a cidadania; (III) a dignidade da pessoa humana; (IV) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (V) o pluralismo político.

Para Thomas Humphrey MARSHALL, o conceito de cidadania, em sua fase madura, deve comportar as liberdades individuais, expressas pelos (1) direitos civis:

---

<sup>45</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: Novos Paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 34.

<sup>46</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado ...**, Op.cit., p. 10.

direito de ir e vir, de imprensa, de fé, de propriedade, institucionalizados pelos tribunais de justiça, (2) direitos políticos: de votar e ser votado, diga-se, participar do poder político, por meio do parlamento e do governo, e (3) direitos sociais, caracterizados como o acesso a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, com vistas a levar a vida de um ser civilizado<sup>47</sup>.

Na mesma linha, Jürgen HABERMAS propõe a seguinte sequência para o desenvolvimento da cidadania<sup>48</sup>. Inicialmente, o Estado teria universalizado os direitos individuais formais, o que implicou assumir o princípio da igualdade formal perante a lei. O segundo passo foi a limitação da autoridade estatal (principalmente do poder executivo) por meio do princípio da legalidade administrativa. Na sequência, foram concedidos a todos os cidadãos direitos políticos, que lhes permitiam ampliar sua participação na arena decisória. Finalmente, estenderam-se os direitos sociais, materializados pelo Estado de bem-estar social, a fim de corrigir desigualdades inerentes ao modo de produção capitalista.

Essa evolução do conceito de cidadania é referida também por Liszt VIEIRA:

Os direitos civis, conquistados no século XVIII, correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança e etc. São os direitos que embasam a concepção liberal clássica. Já os direitos políticos, alcançados no século XIX, dizem respeito à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal etc. São também chamados direitos individuais exercidos coletivamente, e acabaram se incorporando à tradição liberal. Os direitos de segunda geração, os direitos sociais, econômicos ou de crédito, foram conquistados no século XX a partir das lutas do movimento operário e sindical. São os direitos ao trabalho, saúde, educação aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem-estar social. Tais direitos tornam reais os direitos formais<sup>49</sup>.

O Estado democrático de direito deve ser um “governo de mulheres e de homens” segundo a lei constitucional, que deve ser “imperativamente informada pelos princípios jurídicos radicados na consciência jurídica geral”<sup>50</sup>.

A nova carta constitucional brasileira revela esta acepção material distinta das anteriores pela inclusão explícita de valores relacionados com o respeito e com

<sup>47</sup> MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 62.

<sup>48</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v. 2. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 283-6.

<sup>49</sup> VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011, p. 22.

<sup>50</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado ...**, Op.cit., p. 10.

a promoção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, inclusive os direitos fundamentais sociais.

A persistência de graves violações aos direitos individuais por parte das forças policiais, porém, contradiz essas proposições. Ao mesmo tempo em que se assiste o restabelecimento da democracia, o país convive com frequentes desrespeitos aos direitos civis. A construção da cidadania não implica, portanto, numa sequência determinada de direitos a serem conquistados<sup>51</sup>.

O Estado continua oscilando, “aparecendo ora como um órgão de promoção da justiça social, ora como um instrumento da dominação de classe”. Possui “duas mãos, uma esquerda e outra direita, grosso modo, a primeira se preocupando em proteger a segunda se especializando em reprimir”<sup>52</sup>.

Com efeito, este Estado não deve mais representar o “comitê da burguesia” e sua suposta “neutralidade”, referida por Nikos POULANTZAS, deve ser encarada pelos cidadãos com ressalvas:

A ideologia dominante, que o Estado reproduz e inculca, tem igualmente por função constituir o cimento interno dos aparelhos de Estado e da unidade de seu pessoal. Esta ideologia é precisamente a do Estado neutro, representante da vontade e dos interesses gerais, árbitro entre as classes em luta: a administração ou a justiça acima das classes, o exército pilar da nação, a polícia garantia da ordem republicana e das liberdades dos cidadãos, a administração motor da eficiência e do bem-estar geral<sup>53</sup>.

O Estado, porém, também precisa ser compreendido como intrinsecamente contraditório, onde o estabelecimento de sua política deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado:

O executivo e parlamento, exército e magistratura, diferentes ministérios, aparelhos regionais municipais e aparelho central, aparelhos ideológicos, eles mesmo divididos em circuitos, redes e trincheiras diferentes, representam com frequência, conforme as diversas formações sociais, interesses absolutamente divergentes de cada um ou de alguns componentes do bloco no poder<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei ...** Op. Cit., p.26.

<sup>52</sup> MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de; KULAITIS, Letícia Figueira Moutinho. **Controle social perverso e a policialização das políticas públicas: o caso da Segurança com Cidadania.** (no prelo, versão provisória cedida pelos autores)

<sup>53</sup> POULANTZAS, Nikos. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1980, p. 179.

<sup>54</sup> Ibidem, p. 152-3.

A presente dissertação abarcará o aparelho ideológico “polícia”, instituição que garante a “ordem” dos espaços públicos, “fiscaliza e controla mendigos, detêm estrangeiros, e prende quem quer que não esteja ou pareça não estar no lugar certo, conforme ordenanças de vadiagem ou outras regulamentações de controle urbano”<sup>55</sup>.

Função típica de Estado<sup>56</sup>, indelegável, a priori, à iniciativa privada:

Certas coisas são tão fundamentais para o bom funcionamento da sociedade, tão intrínsecas à sua dignidade, que tradicionalmente são confiadas apenas a pessoas contratadas e pagas por todos nós, coletivamente, em nome do bem comum. A manutenção da ordem pública é uma dessas funções. Ou pelo menos costumava ser<sup>57</sup>.

Importante esclarecer que as pretensas mudanças institucionais das forças militares estaduais e do próprio Estado serão analisadas no presente estudo pela vertente teórica do neoinstitucionalismo. Corrente que surgiu como síntese epistemológica e metodológica, partindo do antigo institucionalismo, tem como principal marca a volta das instituições ao centro da investigação política, mas incorporando métodos mais rigorosos de análise, bem como a atenção ao comportamento dos indivíduos<sup>58</sup>.

Em especial o neoinstitucionalismo sociológico apresenta contribuições ao presente estudo ao concluir que os procedimentos, regras e normas características das instituições modernas não são simplesmente um modo de ação mais eficiente

---

<sup>55</sup> SYLVESTRE, Marie-Eve. Policiamento das incivilidades e demandas por segurança em Montreal (Canadá): percepções da comunidade e práticas policiais. In: LIMA, Roberto Kant; EILBAN, Lúcia; PIRES, Lenin (org.). **Conflitos, direitos e moralidade em perspectiva comparada**. v. 1. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p.116.

<sup>56</sup> Nas funções típicas estariam incluídos: as forças armadas, a polícia, a diplomacia, a arrecadação de impostos, a administração do tesouro público e a administração de pessoal do Estado, assim como as atividades definidoras de políticas públicas. Em suma, o Núcleo Burocrático voltado para as funções de governo, que exercem de forma exclusiva as atividades de: legislar e tributar, administrar a justiça, garantir a segurança e a ordem pública, defender o país contra o inimigo externo, e estabelecer políticas públicas de caráter econômico, social, cultural e do meio ambiente. In: SANTOS, Luiz Alberto dos. **Critérios para a definição de atividades exclusivas de Estado e o Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Parecer da assessoria da bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, 1999.

<sup>57</sup> PITTS JÚNIOR, Leonard *apud* SANDEL, Michael. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado. Tradução Clóvis Marques. 4. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 193.

<sup>58</sup> PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições?** A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. Revista Brasileira de Ciências Sociais. [online]. São Paulo, vol.23, n.68, 2008.

em relação à funcionalidade delas, mas, sim, práticas culturais equivalentes aos rituais e cerimônias peculiares de várias sociedades<sup>59</sup>.

As instituições têm, para este enfoque da corrente, um significado muito mais amplo, compreendendo “os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana”. A consequência conceitual dessa interpretação é que a oposição entre “instituições” e “cultura” desaparece. No seu lugar, as instituições passariam a corresponder à própria cultura<sup>60</sup>.

Sem negar a importância tanto do contexto social da política quanto das motivações dos atores individuais, o neo-institucionalismo insiste em um papel mais autônomo para as instituições políticas. O Estado não é somente afetado pela sociedade, mas também a afeta (KATZENSTEIN, 1978; KRASNER, 1978; STEPHAN, 1978; SKOCPOL, 1979; NORDLINGER, 1981). A democracia política depende não somente da economia e das condições sociais, mas também do desenho das instituições políticas. A agência burocrática, a comissão legislativa e as cortes de apelação são arenas para as forças sociais contraditórias, mas também são uma coleção de procedimentos e estruturas de operação-padrão que definem e defendem interesses; elas são atores políticos em si<sup>61</sup>.

As instituições devem ser tratadas, portanto, como atores políticos tomadores de decisão, e não só como simples espelhos de forças sociais<sup>62</sup>.

O neo-institucionalismo (...) argumenta que na política, assim como no restante da vida, as preferências e os significados desenvolvem-se por meio de uma combinação de educação, doutrinação e experiência [moldadas por meio de instituições]<sup>63</sup>.

As instituições afetam na distribuição dos recursos, o que por sua vez afeta o poder dos atores, afetando, conseqüentemente, as instituições:

Riqueza, posição social, reputação de poder, conhecimento de alternativas e atenção não são coisas facilmente descritas como exógenas ao processo político e às instituições políticas. A ocupação de um cargo no Estado provê direitos de participação e altera a distribuição de poder e de acesso (LAEGREID & OLSEN, 1978; EGEBERG, 1981). As políticas alternativas dos líderes não são completamente definidas por forças exógenas,

---

<sup>59</sup> HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online], São Paulo, n.58, 2003.

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, nov. 2008, p. 127.

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> Ibidem, 128.

mas são modeladas por agências administrativas existentes (SKOCPOL, 1980; SKOCPOL & FINEGOLD, 1982; SKOWRONEK, 1982). Os resultados do processo político modificam as reputações de poder, as quais, por sua vez, modificam os resultados políticos. (...) As constituições, as leis, os contratos e as regras usuais da política tornam muitas ações ou considerações potenciais, ilegítimas ou não-observadas; algumas alternativas são excluídas da agenda antes que a política inicie-se (BACHRACH & BARATZ, 1962), mas esses constrangimentos não são impostos de modo completo por um sistema social externo; eles desenvolvem-se no contexto das instituições políticas. As agências públicas criam regras e fazem que os políticos sancionem-nas (ECKHOFF & JACOBSEN, 1960) e as mudanças revolucionárias são iniciadas e perseguidas por burocratas militares<sup>64</sup>.

Como assevera Mary DOUGLAS, “o fato é que as opiniões morais são preparadas pelas instituições sociais”<sup>65</sup>. O indivíduo não escolhe uma postura moral ou seus julgamentos a partir de uma base unicamente racional individual, eles são preparados em nossas próprias instituições sociais.

Assim, como assevera a autora, a questão é que não temos como comparar valores, mas apenas podemos descrevê-los. Jamais podemos afirmar que a justiça requer a igualdade, defende a propriedade privada, censura a escravidão, ou persegue determinada ordem preestabelecida. “Reduzimos todos os julgamentos morais a expressões das diferentes sociedades”<sup>66</sup>.

Importante inferir que os indivíduos passam a pensar da mesma forma, quando “internalizam a concepção de ordem social e passam a sacralizá-la. O caráter do sagrado é ser perigoso e estar exposto ao perigo, convocando todo bom cidadão a defender seus baluartes”<sup>67</sup>.

O universo simbólico compartilhado e as classificações da natureza incorporam os princípios de autoridade e coordenação. Em um sistema como esse, problemas de legitimidade são resolvidos porque os indivíduos carregam a ordem social no seu íntimo onde quer que vão, projetando-a na natureza<sup>68</sup>.

Mary DOUGLAS expressa que a memória pública é o sistema de armazenamento da ordem social. O indivíduo recorre a um conjunto exaustivo de

---

<sup>64</sup> Idem.

<sup>65</sup> DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**. Tradução de Carlos Eugênio Marcondes Moura. São Paulo: USP, 1998, p. 140.

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> DOUGLAS, Mary. **Como as instituições ...** Op. cit., p. 23.

<sup>68</sup> Idem.

categorias públicas nas quais as operações lógicas são executadas, ilustrando um princípio de coerência, poupando energia cognitiva<sup>69</sup>.

As instituições agem, portanto, na redução da entropia, mas para isso instituem princípios estabilizadores:

Tal princípio estabilizador é a naturalização das classificações sociais. É necessário existir uma analogia por meio da qual a estrutura social de um conjunto fundamental de relações sociais será encontrada ou no mundo físico ou no mundo sobrenatural ou na eternidade ou em qualquer outro lugar, contanto que não seja encarada como um arranjo socialmente elaborado. Quando a analogia é aplicada de um determinado conjunto de relações sociais a outro e vice-versa, e destes conjuntos à natureza, sua estrutura formal recorrente torna-se facilmente reconhecida e revestida de uma verdade que se autolegitima<sup>70</sup>.

A instituição de autoridade legitimada pelo ordenamento jurídico pode ser considerada uma destas classificações sociais que conformam as relações sociais. A convenção social “(...) precisa de um principio naturalizador, [a analogia com a natureza], a fim de conferir o brilho da legitimidade àquilo que eles querem fazer”<sup>71</sup>. E o grande objetivo do pensamento institucional “é tornar as instituições completamente invisíveis”<sup>72</sup>.

Assim, as instituições sobrevivem àqueles estágios em que eram convenções frágeis. Elas se baseiam na natureza e, em consequência, na razão. Sendo naturalizadas, fazem parte da ordem do universo e, assim, estão prontas para fundamentar a argumentação<sup>73</sup>.

Mark GRANOVETTER, embora critique a noção funcionalista da visão neoinstitucionalista, contribui para explicar a manutenção das instituições. Para o autor “(...) as instituições são conjuntos mais complexos de ações individuais que remetem frequentemente à ideia de que é assim que as coisas devem ser feitas”<sup>74</sup>.

As instituições existentes estão longe de ser as mais eficientes, devendo sua emergência a um êxito no quadro da luta entre várias opções<sup>75</sup>. Afasta-se o argumento darwinista implícito de que “(...) as soluções eficientes, qualquer que seja

---

<sup>69</sup> Ibidem, p. 82-3.

<sup>70</sup> Ibidem, 61.

<sup>71</sup> Ibidem, p. 65.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 117.

<sup>73</sup> Ibidem, p. 65.

<sup>74</sup> GRANOVETTER, Mark. **Le marché autrement**. Paris: Desclée de Brouwer, 2000, p. 208.

<sup>75</sup> GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510.

sua origem, têm uma capacidade para se impor, semelhante àquela gerada pela seleção natural no mundo biológico”<sup>76</sup>.

As instituições são “contribuições sociais”. A forma assumida por estas é fortemente condicionada pelo conteúdo e pela estrutura das relações sociais. GRANOVETTER infere que as instituições são “cristalizadas”, inertes, e uma vez constituídas, tendem a excluir as outras possibilidades no futuro, mesmo se ocorrer uma mudança na estrutura social: é o fenômeno de trancamento (*lock-in*)<sup>77</sup>. Esta inércia é explicada pelos investimentos em tecnologias, equipamentos, lobbys, treinamento, cujo valor vai desestimular qualquer veleidade de mudança.

Devido à inércia, ou dependência de caminho, as instituições podem perdurar apesar de sua ineficiência. O acúmulo de capital, relações políticas e know-how podem perpetuar instituições.

Tentará se ilustrar alguns dos percalços que se enfrenta na formulação de políticas de segurança que visam a modernizar o aparato policial, já que geradas no interior do Estado. Como assevera Marie-Eve SYLVESTRE, as demandas dos grupos de interesses e de “indivíduos poderosos da sociedade” refletem tanto na estrutura burocrática da polícia como na sua missão, e, por sua vez, as percepções das polícias se constroem, reproduzem-se e transformam-se de acordo com estímulos ou desestímulos institucionais<sup>78</sup>.

Os recentes movimentos de reivindicação salarial envolvendo as polícias estaduais brasileiras adicionaram um ingrediente inédito à história das polícias brasileiras, e raro na história das polícias no mundo: uma greve<sup>79</sup>.

Esses eventos descortinaram uma preocupante situação: existe uma grande ignorância no Brasil em relação às organizações policiais, decorrente de certo insulamento das próprias organizações do sistema<sup>80</sup>.

A visibilidade dos eventos relacionados à corrupção ou violência policial não devem esgotar a discussão do tema da segurança pública. Da perspectiva do

---

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> Idem.

<sup>78</sup> SYLVESTRE, Marie-Eve. **Policiamento ...** Op. cit., p. 134.

<sup>79</sup> BEATO FILHO, Cláudio. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.4, out./dec., 1999.

<sup>80</sup> Idem.



formulador de políticas públicas<sup>81</sup>, o diagnóstico das relações entre as instituições e os atores e a observação do cotidiano das organizações policiais é crucial para desencadear processos importantes de reforma nestas estruturas.

A organização em estudo, as polícias militares, como sendo um aparelho repressivo de Estado atravessado pelas contradições inerentes à realidade social onde está incrustada, não pode ser tratada como “um corpo de funcionários e de pessoal de estado unitário e cimentado em torno de uma vontade política unívoca, pelo contrário, lida-se com feudos, clãs, diferentes facções, em suma com uma multidão de micropolíticas diversificadas”<sup>82</sup> que devem ter voz.

A ideologia institucional da polícia espera muito de seus profissionais, porém nem sempre exercita a comunicação com seus agentes. Somente sua inserção na discussão de suas rotinas laborais poderá mudar esse quadro de desvalorização profissional.

A desvalorização repercute nas percepções subjetivas dos policiais, conforme infere Susana DURÃO:

Algumas expressões orais ilustram as percepções subjetivas destes profissionais e sublinham uma situação de desvalorização do seu trabalho de rotina no contexto contemporâneo do policiamento. Por exemplo, em várias ocasiões, ironicamente, os agentes chamam uns aos outros de “Zé Patrulha” ou “Zé Polícia”, deriva de “Zé Ninguém”. Estes dizem frequentemente: “Nós aqui na polícia somos números, somos tratados como número”. Cedo na carreira, os agentes manifestam o desejo de “fugir da patrulha”, onde dizem que pouco pode fazer, nada pode inovar, onde defendem não nutrir reconhecimento profissional (...). Outras expressões recorrentes são: “Ser policial é difícil, somos pequenos”, “Ninguém dá nada ao Zé Polícia”<sup>83</sup>.

E a dificuldade de implantação de uma política pública de segurança que emerge do nosso modelo de Estado perpassa por estas evidências. Conforme

<sup>81</sup> “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como ‘o que o governo escolhe fazer ou não fazer’. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz”. In: SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 24.

<sup>82</sup> POULANTZAS, Nikos. **O Estado ...** Op. cit., p. 156.

<sup>83</sup> DURÃO, Susana. Engenharias do policiamento em Portugal: no campo com as policias de segurança pública. In: LIMA, Roberto Kant; EILBAN, Lúcia; PIRES, Lenin (org.). **Conflitos, direitos e moralidade em perspectiva comparada**. v. 1. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p.157.

preconiza Celina SOUZA, “cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas”<sup>84</sup>.

A política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. **O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento.** O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente<sup>85</sup>.

Expande-se a compreensão exposta com as reflexões de Pedro Rodolfo Bodê de MORAES e Letícia Figueira Moutinho KULAITIS, de que se constitui como política pública uma ação ou omissão do Estado visando à solução ou não de um problema social<sup>86</sup>.

Mas gostaríamos de ir além, para tanto sugerimos outra compreensão. Tudo indica que na proposição acima há um entendimento de que se trata de uma ação para ofertar ou melhorar um serviço a uma determinada população e/ou região tendo um caráter eminentemente social e positivo. Nós cremos que devemos considerar TODAS as ações do Estado, para implementar e/ou ofertar serviços, como políticas públicas (...) [inclusive as negativas]<sup>87</sup>.

O direito de greve, um direito social, é vedado aos policiais militares pelo Estado constitucional de direito, mas tem sido reclamado pelo Estado democrático de direito, já que essa vedação com ele parece não mais coadunar.

É claro que a nossa Constituição, documento humano, e mais do que isso, compromissório por excelência, apresenta vários problemas, particularmente na parte estatutária. Se a principiologia e o título consagrado aos direitos fundamentais fazem dela um dos mais avançados documentos constitucionais, a parte orgânica, dispondo sobre a organização do Estado, deve, com tempo ser melhorada<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45):

<sup>85</sup> Idem, grifo nosso.

<sup>86</sup> MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de; KULAITIS, Letícia Figueira Moutinho. **Controle ...** Op. cit.

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. **25 anos de constituição: há o que comemorar?** [online]. Gazeta do povo, Curitiba, 04.10.2013. Justiça e Direito.

A questão social elencada é um fato político e as sugestões para solucioná-las constituem-se em elementos definidores de projetos e de representações políticas de qual modelo de polícia queremos para a comunidade.

## **1.2 O aparato de segurança pública: entre a constituição e a “ordem”**

O tema da violência, a despeito de recente para as ciências sociais brasileiras, já acumulou um apreciável acervo de informações, resultados de pesquisas, perspectivas teórico-metodológicas e, inclusive, acirradas polêmicas e debates.

Trata-se de um problema social que, por um lado, promove ampla mobilização da opinião pública, o que se pode observar por meio das sondagens de opinião, da insistente atenção que lhe é conferida pela mídia impressa e eletrônica e da multiplicação de fóruns locais, regionais e nacionais; por outro lado, vem promovendo impacto sobre o sistema de justiça criminal, influenciando a formulação e implementação de políticas públicas de segurança e justiça (também chamadas de políticas públicas penais)<sup>89</sup>.

Neste domínio, o sistema vem se mostrando completamente ineficaz na contenção da violência no contexto do Estado democrático de direito. Problemas relacionados à lei e à ordem têm afetado a crença dos cidadãos nas instituições públicas de segurança.

Para além de uma mera preocupação para com a fenomenologia da violência - algo talvez mais afinado com uma perspectiva que se poderia identificar como própria da tradição criminológica - a pesquisa brasileira identificou neste campo um lugar para decifrar, em parte, os rumos contemporâneos desta sociedade<sup>90</sup>.

As bases do sistema público de segurança estão assentadas numa estrutura social historicamente conivente com a violência privada, a desigualdade social,

---

<sup>89</sup> ADORNO, Sérgio. **O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea** [online]. Disponível em <<http://www.nevusp.org/downloads/down078.pdf>>. Arquivo capturado em 06 de junho de 2013.

<sup>90</sup> Idem.

econômica e jurídica e os déficits de democracia de grande parte da população. As instituições encarregadas da vigilância e aplicação da lei não se prepararam para o recrudescimento da criminalidade de forma técnica, agindo quase que exclusivamente de modo reativo.

A aplicação da força policial nos diversos manifestos ocorridos no país em 2013, reivindicando acerca de diversos temas contemporâneos, demonstra a vulnerabilidade destas instituições no trato democrático. A aplicação do excesso pelas tropas de choque no início dos manifestos ou a total inércia após a crítica da imprensa contra os vândalos que depredam o patrimônio público evidenciam um preparo equivocado das forças policiais<sup>91</sup>.

A herança político-institucional e cultural do período ditatorial (1964 – 1985), geradora da exclusão e do afastamento de grandes parcelas da população aos direitos básicos, acentuou o esfacelamento de uma cultura democrática em construção ao enfatizar o controle do Estado em relação às chamadas “classes perigosas”.

Neste período da história nacional o principal objetivo do governo, em correspondência ao autoritarismo político, era eliminar qualquer tendência de discussão de cunho político no âmbito das instituições públicas e da sociedade. Os órgãos de Segurança Pública não só deveriam manter-se como um mecanismo alheio à discussão dessa natureza, como também tinham a atribuição de garantir o distanciamento político das demais políticas públicas e da sociedade como um todo<sup>92</sup>.

Em boa medida, o conceito da doutrina de segurança criado durante este período da história continuou vigorando na estrutura de nossos sistemas estaduais e federal de segurança. Até meados da década de 1990, o modelo e as ações de

---

<sup>91</sup> “O uso da força como instrumento principal para controlar manifestações públicas e motins, em detrimento de outras técnicas, como negociação, isolamento e dispersão de multidões, também é uma das formas de violência policial. Dado o caráter eminentemente político deste tipo de atividade policial, o controle violento de manifestações públicas como passeatas, greves e protestos é uma das formas mais visíveis de violência policial. Regimes autoritários são facilmente relacionados a esse tipo de violência em função do sistemático uso das polícias para conter a contestação política. Entretanto, esse tipo de violência policial pode ser encontrado em regimes democráticos, por exemplo, nos EUA, durante as décadas de 1960 e 70, a polícia era acusada de recorrer frequentemente à violência para conter as manifestações públicas”. In: COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p.16.

<sup>92</sup> DIAS, Lúcia Lemos. Op. cit.

segurança pública limitavam-se à contenção social, a partir do preceito de que “lei e ordem” públicas derivariam do uso da força, das armas e das ações policiais pela exclusiva via da repressão<sup>93</sup>.

Um olhar sobre a história da polícia revela uma faceta da organização das políticas públicas e do gerenciamento do espaço público no Brasil. A questão da segurança e o discurso armamentista que o Estado prega hoje em dia nada mais é que uma artimanha para o controle da massa. Uma vez que a prevenção ao crime é secundária, investe-se no confronto “armado” contra os marginais; mantem-se a população amedrontada, quer por parte da força policial, quer por parte dos bandidos, também armados<sup>94</sup>.

Conjugando práticas clientelistas e patrimonialistas – que remontam da formação social e política nacional – nasce um sistema público de segurança a serviço de determinadas classes sociais, legitimadas pelo ordenamento. Tal situação perdura mesmo depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 com pequenas investidas democráticas<sup>95</sup>.

Não há como questionar os avanços democráticos pós-ditadura de 1964, muito menos a estabilidade das instituições que fazem parte deste regime que é, pelo menos formalmente, democrático. Por outro lado, seria um erro considerar que: (1) a democracia atinge igualmente a todas as classes e grupos sociais e, (2) a ideologia contida no art. 144 da Constituição não seja claramente antidemocrática, inclusive, conflitando com outros artigos da mesma Carta<sup>96</sup>.

No Brasil esse processo de redemocratização revelou-se “lento e gradual”, controlado pelo próprio regime ditatorial, “fazendo com que o modelo de policiamento permanecesse intocado em suas características principais. Mesmo diante da intensa transformação da sociedade brasileira, duas polícias estaduais – uma civil, investigativa e judiciária, outra militar, ostensiva e fardada –

<sup>93</sup> SOUZA, Robson Sávio Reis. **Política de segurança: grandes desafios** [online]. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/politica-de-seguranca-publica-grandes-desafios>>. Arquivo capturado em 02 de junho de 2013.

<sup>94</sup> PEDROSO, Regina Célia. **Estado autoritário e ideologia policial**. São Paulo: Fapesp, 2005, p. 49.

<sup>95</sup> SOUZA, Robson Sávio Reis. **Política ...** Op. cit.

<sup>96</sup> MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **Em defesa do Estado ou da sociedade** [online]. Disponível em <[http://www.ninc.com.br/coluna-especial-detail.php?id\\_coluna=13](http://www.ninc.com.br/coluna-especial-detail.php?id_coluna=13)>. Arquivo capturado em 27 de agosto de 2013.

permaneceriam como as principais organizações de segurança pública”<sup>97</sup>, revelando a tendência de militarização das políticas públicas de segurança, em especial na preservação da ordem pública.

Segue forte a militarização da sociedade e a policialização das políticas públicas, observável quando a polícia é chamada para resolver problemas sociais ou quando a retórica oficial repete *ad nauseam*: a polícia vai na frente e depois fazemos ocupação social. Discurso que não se sustenta uma vez que a polícia entra e a ocupação social fica sempre para depois, isto é, quando a polícia também não se vai<sup>98</sup>.

As investidas democráticas nas instituições policiais são salutares, porém, duramente criticadas quando perfazem apenas o mundo das ideias:

Os discursos sobre a implantação de policiamento comunitário, respeito aos direitos humanos ou mediação de conflitos, tem existência teórica nos cursos de formação, mas na prática, volto a dizer, funciona o que de fato aprendem e internalizam por meio da cultura da organização e o currículo oculto que produzem. Refiro-me ao famoso: esqueçam tudo o que vocês aprenderam [teoricamente]... o aprendizado real começa aqui [nas ruas]<sup>99</sup>.

Conforme esclarece Marcello Martinez HIPÓLITO, o policial, já no período de formação, recebe o treinamento enclausurado numa sala de aula que pouco reproduz as práticas futuras. Assimila rapidamente os valores da instituição, transmitidos pelos colegas mais antigos, fragilizado pela situação de anomia com que se depara. É muito difícil ensinar ao jovem policial hábitos opostos aos que lhe recomendam seus colegas antigos quando ele chega a um serviço<sup>100</sup>.

“A teoria na prática é outra”. Essa é uma importante lição nas academias de polícia, nas ruas, na fala dos policiais calejados. É um alerta: para “tirar polícia”, se manter na carreira, é preciso saber lidar com as “carteiradas” de dentro e de fora da polícia. Na “prática”, cada policial tem que inventar, a cada nova circunstância, seu próprio equilíbrio entre a “convivência” e a “conivência” com os interesses e negócios que atravessam o fazer policial. Saber lidar com os momentos em que o que se aprendeu e deseja praticar da patrulha, da investigação, da inteligência, do atendimento emergencial, das atividades assistenciais ou das operações especiais pode ser posto em xeque por algum “acerto”, antes, durante ou mesmo depois de uma ação policial. Esse é um aprendizado doloroso para os jovens

<sup>97</sup> MEDEIROS, Mateus Afonso. A desmilitarização das polícias e a legislação ordinária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 42, n. 165, jan./mar., 2005, p. 239-40.

<sup>98</sup> MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **Em defesa ...** Op. cit.

<sup>99</sup> MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **O Largo da (Des)Ordem** [online]. Disponível em <[http://www.ninc.com.br/coluna-especial-detail.php?id\\_coluna=8](http://www.ninc.com.br/coluna-especial-detail.php?id_coluna=8)>. Arquivo capturado em 27 de junho de 2013.

<sup>100</sup> HIPÓLITO, Marcello Martinez. A Formação Policial no Brasil e seus Desafios. **Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, Florianópolis, v. 3, p. 55-64, 2004.

policiais, que vão descobrindo a desencantada realidade do trabalho policial no Brasil: “a polícia tem vários padrões”<sup>101</sup>.

Nessa representação social constata-se a construção recíproca de preconceitos entre a sociedade e a polícia, dificultando que os órgãos de Segurança Pública se envolvam verdadeiramente nas questões sociais, contribuindo, também, para a sua ausência no espaço da cidadania. Bloqueia-se, portanto, o alcance da Segurança Pública no campo das políticas públicas, seja através do debate político, seja mediante a discussão de cunho teórico. Seus profissionais são distanciados da categoria social servidor público, cuja atribuição social consiste na viabilização de políticas públicas<sup>102</sup>.

David BAYLEY define as instituições policiais como “aquelas organizações destinadas ao controle social com autorização para utilizar a força, quando necessário”<sup>103</sup>. O que caracteriza a atividade policial, portanto, é a possibilidade do uso da força. Tal definição, porém, não marca a diferença entre as instituições policiais e as forças armadas.

A diferença principal, segundo o autor, recai na situação de emprego. Enquanto as forças armadas são empregadas no controle social em situações excepcionais, e no caso dos regimes democráticos dentro de determinados limites, as polícias realizam essa tarefa quotidianamente<sup>104</sup>.

Jerome SKOLNICK destaca o caráter conflitivo da atividade de controle social por parte das instituições policiais num regime democrático, inferindo que “se as polícias pudessem manter a ordem sem se preocupar com os aspectos da legalidade, suas dificuldades diminuiriam consideravelmente. Entretanto, elas estão inevitavelmente preocupadas em interpretar a legalidade, uma vez que usam a lei como instrumento da ordem”<sup>105</sup>.

Quando trata sobre o tema segurança pública, a Constituição Federal está repleta de conceitos imprecisos. Exemplificando, o de “ordem pública”, que pode ser

<sup>101</sup> MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Muita politicagem, pouca política são os problemas da polícia** [online]. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a11v2161.pdf>>. Arquivo capturado em 21 de agosto de 2013.

<sup>102</sup> DIAS, Lúcia Lemos. Op. cit.

<sup>103</sup> Bayley, David. The police and political development in Europe. In: TILLY, Charles. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975, p. 328.

<sup>104</sup> Idem.

<sup>105</sup> SKOLNICK, Jerome. **Justice without a trial**. New York: Macmillan, 1994, p. 06.

ajustado de acordo com as circunstâncias e conveniências liberais, para justificar um ou outro tipo de intervenção policial. É passível de incorporações autoritárias, como a realizada pelas políticas de “lei e ordem” e de “tolerância zero”<sup>106</sup>.

Porém, o instituto também pode coabitar com o discurso democrático ao ser concebido como ordem republicana garantidora dos princípios constitucionais, sendo instituto necessário ao desenvolvimento sustentável da sociedade. A interpretação equivocada de alguns doutrinadores e especialistas (até por conta da ambiguidade apresentada) induz, muitas vezes, a prática de políticas autoritárias<sup>107</sup>.

O papel das polícias na realização do controle social varia de Estado para Estado. Quanto mais central for esse papel, maior a possibilidade de conflito entre a lei e a ordem. Isso se deve ao fato de que o instrumento de atuação das polícias, e seu traço diferenciador, é o uso da força<sup>108</sup> para garantia da lei e da ordem.

O conceito de ordem pública está estatuído no art. 2º, nº 21, do Decreto Federal nº 88.777/83 (Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares): “conjunto de regras formais, que emanaram do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum”.

Como sustenta Diogo Figueiredo MOREIRA NETO o conceito legal é empolado, confuso e cheio de equívocos, pelos seguintes motivos: (1) não são regras, mas o resultado apreciável de sua observância, ou seja, uma situação que se quer manter ou que se quer chegar se a mesma for alterada e, permanecendo este entendimento, ficariam de fora as referências à moral e aos costumes vigentes;

---

<sup>106</sup> As políticas de segurança pública calcadas na teoria da “lei e ordem” e na técnica policial intitulada “tolerância zero” apregoam a receita de combater a violência cotidiana e a criminalidade comum com o aumento do poder punitivo em suas diversas formas, isto é, enrijecendo a criminalização primária, endurecendo as penas privativas de liberdade, enfim, com o cenário da hiper-criminalização e do ultra-encarceramento, e de outra monta, no aspecto da criminalização secundária, trabalham com a legitimação do “poder punitivo subterrâneo”, das execuções sumárias e da violência policial, dentre outras práticas.

<sup>107</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas** [online]. Disponível em <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Arquivo capturado em 02 de junho de 2013.

<sup>108</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Estado, Polícia e Democracia**. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Sociologia, 2001, cap. 1.



(2) ainda se fosse a ordem pública reduzida a um conjunto de regras formais, não fica claro como este conjunto poderia regular as relações sociais de todos os níveis do interesse público; (3) ao fazer menção à fiscalização do poder de polícia, esquece-se dos demais meios de atuação (atos normativos, consentimento e sanção de polícia); (4) e por último, quando expressa a finalidade de alcance de bem comum abre margem a ações discricionárias, excessos e abusos dos agentes públicos em prol da supremacia do interesse público<sup>109</sup>.

O artigo XXIX, II, da Declaração Universal dos Direitos Humanos permite a restrição dos direitos fundamentais para assegurar a ordem pública, desde que reguladas pelo ordenamento jurídico:

No exercício destes direitos e no gozo destas liberdades ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática.

Numa democracia a preservação da ordem pública deve, portanto, respeitar o ordenamento jurídico, elementos que de forma integrada e harmoniosa devem garantir os interesses de uma nação livre e soberana. O poder de polícia, quando garantidor desta ordem pública, não deve se afastar dessa premissa<sup>110</sup>.

Pedro Rodolfo Bodê de MORAES expressa que a manutenção da ordem é uma questão de grande interesse para todo e qualquer cidadão. Processo este que está presente nas atividades públicas e privadas de todos: a organização de rotinas domésticas e o comportamento no trânsito são exemplos disto<sup>111</sup>.

A *stricto sensu* a mesma manutenção da ordem pode ser vista como responsabilidade de agentes especializados, e em qualquer lugar do mundo é uma das funções da polícia. Num simplório exercício lógico, pode-se dizer que “ordem é ausência de desordem”. Sinônimo de organização pode ser entendida como a ausência de conflito ou do que se possa entender como comportamentos

<sup>109</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p.138.

<sup>110</sup> O conceito de poder de polícia se extrai do art. 78 do Código Tributário Nacional: “*considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos*”.

<sup>111</sup> MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **O Largo...** Op. cit.

inapropriados. O sentido do termo, porém, é muito mais profundo e encerra para cada um desde elementos individuais e referidos à construção de nossas identidades até elementos históricos<sup>112</sup>.

Em relação à ação policial, há um desvirtuamento, como assevera Jean-Claude MONET, a ordem passa sempre à frente da lei<sup>113</sup>, com visíveis conotações políticas. No domínio da manutenção da ordem a lei é equívoca: precisa para determinar as infrações que os cidadãos podem cometer, mas flexível quanto aos meios empregados pela polícia e quanto às finalidades exatas que suas intervenções devem perseguir<sup>114</sup>.

As polícias são parte do aparato estatal de controle social e de proteção de determinados grupos, ideias e valores politicamente favorecidos. Porém, as mudanças econômicas e sociais não necessariamente fazem-se sentir em todo o aparelho estatal. É possível que parte do aparelho continue comportando-se a partir de valores e dentro de uma estrutura preexistente a tais mudanças<sup>115</sup>.

Algumas polícias latino-americanas, mesmo após as diversas mudanças políticas e sociais (transições democráticas) continuam apresentando comportamento violento e, muitas vezes, ilegal<sup>116</sup>. Em função destes problemas têm enfrentado o desafio de reformar suas forças policiais. Os esforços se concentraram na criação de mecanismos institucionais de responsabilização e controle, estimulando as polícias a se submeter ao estado de direito e a respeitar as liberdades civis.

Dentre as várias medidas que vem sendo propostas e implantadas, podemos destacar: a ampliação das competências judiciárias, a criação de ouvidorias de polícia e as mudanças no treinamento policial a fim de incorporar os princípios de direitos humanos. Processos de reformas foram iniciados na Argentina,

---

<sup>112</sup> Idem.

<sup>113</sup> MONET, Jean-Claude. **Polícias ...** Op. cit., p. 239.

<sup>114</sup> Idem.

<sup>115</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Op. cit.

<sup>116</sup> Idem.

Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México e Nicarágua. Apesar dos esforços, as reformas implantadas não lograram o êxito esperado<sup>117</sup>.

A manutenção desta ordem em muitos dos países latinos continua revelando-se truculenta e avessa ao discurso humanista:

El control punitivo del orden público estableció la pauta para el control social (en América Latina). Los gobiernos han eliminado los límites para el poder coercitivo de la policía, las acciones de vigilantes paraestatales, y sobre la autoridad de las fuerzas de seguridad del estado. La tortura, el control del orden público militarizado, la fuerza letal, la privación de libertad sin juicio previo, y la negación de la ciudadanía para poblaciones inmigrantes criminalizadas han sido consideradas cada vez más necesarias, o se han convertido en las opciones políticas dominantes en democracias ya bien establecidas<sup>118</sup>.

Por conta de sua importância para a configuração de um Estado democrático de direito, os princípios fundamentais produzem eficácia irradiante sobre os demais preceitos que compõe a Constituição, inclusive sobre aqueles especificamente relacionados às forças de segurança pública<sup>119</sup>.

Considera-se ordem pública, objeto da segurança pública, a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada em princípios de natureza ética dotados de eficácia. A ordem pública se exterioriza quando as instituições policiais, principalmente por meio de ações ostensivas e predominantemente preventivas, garantem os direitos dos cidadãos à vida harmônica e pacífica em sociedade<sup>120</sup>.

A tensão permanente entre esses dois blocos antagônicos – poder/autoridade/prerrogativas versus liberdade/garantias/sujeições – sedimenta um consenso no sentido de que é justamente este binômio que se mostra capaz de especializar este ramo de estudo peculiar que engloba o Direito Administrativo<sup>121</sup>.

Por essa razão, apenas as políticas de segurança pública alicerçadas em concepções democráticas, comprometidas com a observância efetiva desses

<sup>117</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. **Civitas**: Revista de Ciências sociais, v. 8, p. 410, 2008.

<sup>118</sup> SHEPTYCKI, James. Actuación policial frente a una protesta política, cuando la política se vuelve global. **Cenipe**, v. 25, p. 253, jan./dez., 2006.

<sup>119</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Op. cit.

<sup>120</sup> LAZZARINI, Álvaro. **Direito administrativo da ordem pública**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 10.

<sup>121</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 27-8.

princípios, são compatíveis com os Direitos Humanos, e o esforço de investimento primeiro deve ser realizado nos integrantes destas forças.

A agenda estatal democrática, conforme preleciona Juarez FREITAS, deve buscar o direito fundamental à sustentabilidade multidimensional, incluso nesse conceito o direito à segurança pública de qualidade<sup>122</sup>.

Para o referido autor, o princípio da sustentabilidade é princípio constitucional implícito e deve regular o poder estatal de forma cogente, diz ele:

Trata-se do princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo produtivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos<sup>123</sup>.

A dimensão social da sustentabilidade se expressa com base nos direitos fundamentais sociais, com os correspondentes programas relacionados à saúde, à educação, e à segurança (serviços públicos por excelência), que precisam ser obrigatoriamente universalizados com eficiência e eficácia, sob pena de o modelo de gestão ser autofágico, ou seja, insustentável.

A carta constitucional, no seu art. 144, concebeu como finalidade das políticas de segurança a preservação da “incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Por outro lado, manteve parte importante da polícia militarizada. Embora subordinadas aos governadores dos Estados, as polícias militares estaduais continuam previstas como “forças auxiliares e reservas do Exército” (art. 144, §5º, CRFB).

O Decreto-lei nº 667/69 (que trata da “reorganização” das Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal) esmiúça as competências das polícias militares:

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar

<sup>122</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 41.

<sup>123</sup> Ibidem, p. 56.

o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;

b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;

c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;

e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico.

Instituições incumbidas da missão de policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública que se organizam em conformidade com os princípios da hierarquia e da disciplina<sup>124</sup>, possuem sistema de patentes análogo ao que vigora nas Forças Armadas. O regime jurídico a que se submetem é semelhante ao das Forças Armadas, assim como a forma de organização e a estrutura hierárquica<sup>125</sup>.

Adequar estas instituições nascidas com o Estado Moderno, permeadas de resquícios arcaicos, com os princípios democráticos e de forma sustentável não é tarefa singela, mas também não se revela impossível.

### 1.3 Políticas públicas e “agentes das políticas de rua”

Como inferido nos itens acima, o campo desta pesquisa e seu objeto são influenciados por uma conjunção de aspectos da literatura criminológica específica sobre policiamento e políticas de preservação da ordem pública, bem como

<sup>124</sup> Conceito extraído do Estatuto dos Militares (Lei 6880/80):

*Art. 14. A hierarquia e a disciplina são a base institucional das Forças Armadas. A autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico.*

*§ 1º A hierarquia militar é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das Forças Armadas. A ordenação se faz por postos ou graduações; dentro de um mesmo posto ou graduação se faz pela antiguidade no posto ou na graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à seqüência de autoridade.*

*§ 2º Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo.*

<sup>125</sup> MUNIS, Jaqueline. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and defense studies review**, v. 1, inverno de 2001.

referenciais da sociologia política, compreendida como “o estudo do poder e dos relacionamentos entre sociedade e política”<sup>126</sup>.

Tangenciando uma necessária interdisciplinaridade, pensadores da ciência política e da ciência jurídica também são invocados para dar conta de temas referentes ao Estado, políticas públicas de segurança e direitos sociais.

O grande “guarda-chuva teórico” da ciência política que se convencionou chamar de neoinstitucionalismo (e mais especificamente o neoinstitucionalismo histórico, uma vez que estamos em consonância com a perspectiva de que as instituições influenciam as ideias, atitudes e comportamentos dos atores), dialogará com os estudos conceituados por Michael LIPSKY acerca das chamadas “burocracias do nível de rua”<sup>127</sup>.

Todo processo de implementação de uma política pública perpassa por uma dinâmica de relacionamento entre os usuários e os burocratas implementadores, que por meio das heranças de valores, crenças e ideias transformam o modo como as políticas foram concebidas.

As decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, as rotinas que eles estabelecem e as ferramentas que eles inventam para lidar com as incertezas e as pressões de seu trabalho efetivamente tornam-se as próprias políticas públicas que eles desenvolvem, podendo guiar o sucesso ou o insucesso de um modelo previamente estabelecido<sup>128</sup>.

O servidor público é o sujeito que media a relação entre o Estado e o cidadão cotidianamente, é a face que a Administração apresenta aos seus administrados. É através do servidor que a Administração se apresenta à vida do cidadão<sup>129</sup>.

O cerceamento de direitos sociais básicos aos policiais militares, como o direito de greve e de sindicalização, ou até mesmo, em casos mais emblemáticos, o desrespeito à garantia ao direito de livre manifestação, parece causar impacto visível sobre as práticas de policiamento.

---

<sup>126</sup> NEWMAN, Lawrence. **Power, state, and society**. Illinois: Waveland Press, 2005, p. 3.

<sup>127</sup> LIPSKY, Michael. **Street level bureauncracy: dilemmas of the individual in the public services**. New York: Russel Sage Foundations, 1980.

<sup>128</sup> Idem, p. 12.

<sup>129</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 82.

Reflexões referentes aos direitos dessa categoria de trabalhadores, que estão na linha de frente, “no nível de rua”, na ponta do processo de construção de política públicas, podem ajudar na compreensão de por que alguns impasses na implementação das políticas públicas não são superados.

Mais do que frutos de decisões tomadas em altos escalões estatais, as políticas públicas de segurança também são resultado do trabalho nas centrais 190 e nos encontros diários entre policiais e a população, resolvendo conflitos fundamentalmente sociais.

Esta visão converge, portanto, na importância de buscar compreender a relação nem sempre amistosa entre o universo das ações formais (regime jurídico, valores éticos singulares) e as ações informais que estão presentes nos processos de manifestações sociais, especialmente das praças, pela busca de concessão de direitos.

Utilizando-se da teoria democrática deliberativa, infere-se que as decisões políticas devem necessariamente buscar na discussão pública e no debate fundamentado a sua base de constituição.

Jürgen HABERMAS, ao elaborar o conceito de democracia discursiva, ou deliberativa, se preocupa com o modo com que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático. Defende a proposta de que as deliberações políticas devem ocorrer na esfera pública, com a observância de procedimentos, quais sejam: o debate entre os envolvidos, a ação argumentativa, a linguagem orientada para entendimento e a participação dos potencialmente atingidos<sup>130</sup>.

Necessário, nesta concepção, que se institucionalizem negociações e formas de argumentação com o apoio da comunicação, isto é, do diálogo e do consenso. Este procedimento democrático garante a ação dos indivíduos ou grupos, os quais devem reconhecer-se como livres e iguais para que possam se comunicar, argumentando contra ou a favor de uma ideia, visando à obtenção do consenso.

Para o autor “no uso da linguagem orientada pelo entendimento, ao qual o agir comunicativo está referido, os participantes unem-se em torno da pretensa

---

<sup>130</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v. 2. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 9.

validade de suas ações de fala, ou constatarem dissensos, os quais eles, de comum acordo, levarão em conta no decorrer da ação”<sup>131</sup>.

A teoria do discurso “estabelece um nexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto entendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível se chegar a resultados racionais e equitativos”<sup>132</sup>.

A legitimação do processo democrático deriva, portanto, segundo a teoria, “dos procedimentos e dos pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião dos interessados que, por sua vez, funcionam como canais para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração pública”<sup>133</sup>.

Em que pese o fato de só o sistema político ter poder para agir enquanto subsistema especializado em tomar decisões vinculantes, as estruturas comunicativas reagem como sensores às pressões dos problemas que perpassam toda a sociedade ou grupos e estimulam opiniões influentes<sup>134</sup>.

Para Joshua COHEN, “a democracia deliberativa está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática, na qual a justificação dos termos e condições da associação procedem através dos argumentos públicos e do raciocínio entre cidadão iguais. Cidadãos que compartilham um compromisso para a solução dos problemas da escolha coletiva através do raciocínio público e consideram suas instituições fundamentais como legítimas na medida em que elas estabelecem a moldura para a deliberação pública livre”<sup>135</sup>.

Os processos de comunicação, para além de colaborar para a melhoria das condições dos interessados, podem auxiliar na consecução das missões de organizações/instituições e legitimar a autoridade de quem detém o poder de direção. A maneira como as pessoas se conscientizam de seu trabalho, de seus padrões e delas mesmas é a base da autoridade social<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> Ibidem, v. 1, p. 36.

<sup>132</sup> Ibidem, v. 2, p. 19.

<sup>133</sup> FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 49, 2000, p. 49.

<sup>134</sup> Idem.

<sup>135</sup> COHEN, Joshua. Reflections on Habermas on Democracy. **Ratio Juris**, v. 12, n. 4, dez., 1999.

<sup>136</sup> SENNETT, Richard. **Autoridade**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 144.



Richard SENNETT infere que a legitimação da autoridade só pode ocorrer num ambiente de comunicação construtiva<sup>137</sup>. Ao citar James Cribbin, o dirigente cooperativo:

Não hesita em ser vigoroso quando as circunstâncias o exigem, mas não recorre habitualmente às ordens diretas. Preza mais a autodisciplina do que a disciplina imposta e mais as sugestões construtivas do que o conformismo submisso. Considerando que a autoridade se baseia mais na competência do que na posição, esse líder interage com seus seguidores num processo de influência recíproca. Como instrutor de equipes, percebe que seu objetivo é ajudar os empregados a satisfazerem algumas de suas necessidades, ao mesmo tempo que realizam as metas do grupo e da firma. A comunicação flui livremente, é construtiva e se orienta para as finalidades para as quais o grupo existe. Por fim, se possível, os conflitos são resolvidos através da síntese de diversas opiniões<sup>138</sup>.

O autor expressa que “o vínculo de autoridade constrói-se a partir de imagens de força e fraqueza; é a expressão emocional do poder”<sup>139</sup>. Revela o “ingrediente essencial da autoridade: alguém que tem a força e a usa para guiar os outros, disciplinando-os e modificando seu modo de agir, através da referência a um padrão superior”<sup>140</sup>.

Na atualidade fica claro como “os poderes formalmente legítimos das instituições dominantes inspiram um forte sentimento de ilegitimidade entre os que estão submetidos a ela”<sup>141</sup>. As pessoas, porém, por mais que considerem algumas figuras de poder como ilegítimas, podem sentir-se atraídas e se submeterem a elas.

Faz-se exatamente o contrário do que se espera. Deprecia-se constantemente e explicitamente a pessoa que representa a autoridade ou se fantasia que não haveria mais problemas sem tal figura, mas ao mesmo tempo não se revela nenhum movimento verdadeiro no sentido do rompimento dessa relação. O que aparece é um medo da força da autoridade, indo desde o medo ao mau uso dessa força pela autoridade, até o desaparecimento dela, causando uma perda grave de referências.

Em instituições “arcaicas”, que se apresentam com uma pretensão de autoridade aparentemente inatacável, as expectativas cognitivas e normativas

<sup>137</sup> Compreende-se por autoridade uma condição de poder, de controle e influência, definido numa imagem de força. In: SENNETT, Richard. **Autoridade**. Op. cit.

<sup>138</sup> SENNETT, Richard. **Autoridade**. Op. cit., p. 157.

<sup>139</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>140</sup> Ibidem, p. 30.

<sup>141</sup> Ibidem, p.42.

solidificam-se, formando um complexo indiviso de convicções, atingindo os que agem no interior de seu mundo vital social<sup>142</sup>.

Restrições à comunicação, determinadas por cerimoniais, protegem contra questionamentos a validade autoritária, formando uma síndrome de validade, amparada pelo dualismo: entusiasmo e medo, veneração e pavor<sup>143</sup>.

Como esclarece Mary Douglas “qualquer instituição que vai manter sua forma precisa adquirir legitimidade baseando-se de maneira muito nítida na natureza e na razão”<sup>144</sup>. Só assim “propiciará a seus membros um conjunto de analogias por meio das quais se poderá explorar o mundo e com as quais se justificará a naturalidade e a razoabilidade dos papéis instituídos, e ela poderá manter sua forma contínua, identificável”<sup>145</sup>.

Necessário, portanto, que a instituição Polícia Militar seja repensada para que busque sua legitimidade não apenas pelo texto constitucional que lhe garante a primazia da missão de “policiamento ostensivo e preservação da ordem pública”, exercício mais visível do monopólio legítimo da força, mas pelo consenso democrático, escutando não só a comunidade, premissa do policiamento comunitário, mas também e primeiramente seus agentes, devendo necessariamente apagar as lembranças da ditadura e sua herança militar, seu “pai morto”<sup>146</sup>.

Para isso, há necessidade premente de revisão do arcabouço jurídico (elemento objetivo) que cerceia a comunicação dos integrantes e, invariavelmente, a discussão sobre a modernização das instituições policiais militares.

Os princípios fundamentais estatuídos na Constituição de 1988 devem filtrar qualquer violação ao direito de liberdade de expressão pela busca de melhores condições de vida humana e exercício da plena cidadania.

---

<sup>142</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v. 1. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 42.

<sup>143</sup> Ibidem, p. 42-3.

<sup>144</sup> DOUGLAS, Mary. **Como as instituições ...** Op. cit., p. 131.

<sup>145</sup> Idem.

<sup>146</sup> “Agora sem pai, tens que lidar com a lembrança de um pai. Muita vez, essa lembrança é mais poderosa que a presença viva de uma pai, é uma voz interna a ordenar e arengar, dizendo sim e não – um código binário, sim não sim não sim não, a reger cada um de teus menores movimentos, mentais ou físicos. Em que momento te transformas em ti mesmo? Nunca por inteiro: és sempre ele, em parte. Essa posição privilegiada em teu ouvido interior é sua última ‘prerrogativa’, e nenhum pai jamais a desprezou”. O pai morto, do contista Donald Barthelme. In: SENNETT, Richard. **Autoridade**. Op. cit., p. 27.

O capítulo seguinte objetivará apresentar o regime jurídico da instituição Polícia Militar e as percepções subjetivas dos profissionais acerca das regulamentações postas, muitas delas anteriores à promulgação da atual Carta Magna.

## 2. O REGIME JURÍDICO DA POLÍCIA MILITAR

### 2.1 Os agentes públicos militares

Faz-se necessário tecer algumas considerações acerca do regime jurídico destas organizações e de seus integrantes, parcialmente diverso do aplicado à administração em geral. As alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 18/98 extinguiu a expressão “servidores militares”, constituindo os militares uma nova espécie do gênero agentes públicos.

Os militares abrangem as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica – art. 142, caput, e §3º, CF) e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios (art. 42), com vínculo estatutário e regime jurídico próprio, mediante remuneração paga pelos cofres públicos<sup>147</sup>.

O conceito de militar pode ser extraído do art. 22 do Código Penal Militar que expressa: “é considerado militar, para efeito da aplicação deste Código, qualquer pessoa que, em tempo de paz ou de guerra, seja incorporado às Forças Armadas, para nelas servir em posto, graduação, ou sujeição à disciplina militar”.

Após a Emenda nº 18/98 restaram excluídos da categoria dos servidores públicos, só lhes sendo aplicáveis as normas referentes aos servidores em geral quando houver previsão expressa nesse sentido, como a contida no art. 142, § 3º, inciso VIII<sup>148</sup>.

Vale lembrar que os militares fazem jus expressamente a algumas vantagens próprias do trabalhador privado: décimo terceiro salário, salário-família, férias anuais remuneradas, licença à gestante, licença paternidade e assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os seis anos de idade em creches e pré-escolas. Estão sujeitos a algumas normas próprias dos servidores públicos: teto salarial, limitações e forma de cálculo dos acréscimos salariais e irredutibilidade de vencimentos<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 481-2.

<sup>148</sup> Esse dispositivo manda aplicar aos militares das Forças Armadas os incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX, e XXV do art. 7º e os incisos XI, XIII, XIV e XV do art. 37.

<sup>149</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito ...** Op. cit.

Relegados, porém, direitos importantes e necessários como a garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, remuneração do trabalho noturno superior à do diurno, duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal e reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho.

Restrições que, por vezes, são corroboradas em decisões do Supremo Tribunal Federal, como o exemplo abaixo referente à possibilidade de pagamento de soldo abaixo do salário mínimo:

CONSTITUCIONAL. SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO. SOLDOS. VALOR INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º, III, 5º, CAPUT, E 7º, IV, DA CF. INOCORRÊNCIA. DESPROVIDO. I - A Constituição Federal não estendeu aos militares a garantia de remuneração não inferior ao salário mínimo, como o fez para outras categorias de trabalhadores. II - O regime a que submetem os militares não se confunde com aquele aplicável aos servidores civis, visto que têm direitos, garantias, prerrogativas e impedimentos próprios. III - Os cidadãos que prestam serviço militar obrigatório exercem um múnus público relacionado com a defesa da soberania da pátria. IV - A obrigação do Estado quanto aos conscritos limita-se a fornecer-lhes as condições materiais para a adequada prestação do serviço militar obrigatório nas Forças Armadas. V - Recurso extraordinário desprovido<sup>150</sup>.

Essas normas também são aplicadas aos militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios com base no art. 42, §§ 1º e 2º. Seu regime é estatutário porque estabelecido por lei a que se submete independente de contrato. Possuem, portanto, regime jurídico definido em legislação própria dos militares, que estabelece princípios que lhe são peculiares e que guardam entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema único, que impõe normas sobre ingresso, estabilidade, transferência para a inatividade, direitos, deveres, remuneração e prerrogativas (art. 42, § 1º e 142, §3º, CF).

Importante esclarecer, também, que desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98 os policiais militares podem receber por subsídio (art. 144,

---

<sup>150</sup> STF. Recurso Extraordinário nº 570177, relator ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 30.04.2008.

§9º, CF). A substituição do sistema remuneratório de vencimentos, porém, necessita de lei proposta de acordo com o procedimento legislativo<sup>151</sup>.

No Estado do Paraná, depois de acirradas manifestações dos policiais militares, a Lei nº 17.169/12 regulamentou os subsídios. A medida incorporou o salário-base e todas as gratificações em uma parcela única.

Além das peculiaridades do regime jurídico apresentadas até aqui, exige-se do profissional que integra as corporações militares sacrifícios extremos (risco da própria vida), muito maiores do que uma simples atividade tida como penosa ou insalubre como um todo<sup>152</sup>.

Também no que toca às polícias estaduais, os crimes militares são investigados por membros das próprias corporações e julgados pela Justiça Militar estadual, em conformidade com o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar<sup>153</sup>.

Há repartição de competência entre os entes federativos (federal ou estadual) que, em última instância, comandam as polícias militares. Por um lado, as polícias militares, em conjunto com os corpos de bombeiros militares, são caracterizadas como “forças auxiliares e reserva do Exército”.

Por isso, o Exército promove inspeções nas polícias militares, controla a organização, a instrução dos efetivos, o armamento e o material bélico utilizados, aprecia os quadros de mobilização de cada unidade da federação, com vistas ao emprego em missões específicas e na defesa territorial e colhe informações dos serviços de inteligência das polícias militares.

Por outro lado, as polícias militares subordinam-se aos Governadores dos Estados (art. 144, § 6º), e, nos contextos de normalidade, é a autoridade estadual que tem predominado. Os policiais militares são agentes públicos estaduais; é o Governador que confere as patentes e nomeia comandantes; é a fazenda estadual

---

<sup>151</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito ...** Op. cit.

<sup>152</sup> “*Alistando-me soldado, na Polícia Militar do Estado, prometo: regular minha conduta pelos preceitos da moral; respeitar os meus superiores hierárquicos; tratar com afeto os meus companheiros de armas; e com bondade aos que venham a ser meus subordinados; cumprir rigorosamente as ordens das autoridades competentes; e devotar-me inteiramente ao serviço do Estado e de minha Pátria, cuja honra, integridade e instituições, defenderei com o sacrifício da própria vida.*” Juramento à Bandeira Nacional prestado pelo Soldado da Polícia Militar do Paraná, extraído do art. 49 da Lei nº 1.943/54 (Código da Polícia Militar do Paraná).

<sup>153</sup> A definição de crime militar será apresentada no item 2.2 deste estudo.

que os remunera. Entretanto, na hipótese de conflito entre os governos federal e estadual, não há clareza quanto a qual autoridade as corporações militares estaduais devem obediência, o que pode, eventualmente, gerar instabilidade institucional.

O art. 22, XXI, da Constituição Federal esclarece, porém, que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares.

O Decreto-lei nº 667/69 dispõe sobre o controle federal:

Art. 1º As Polícias Militares consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste Decreto-lei.

Parágrafo único. O Ministério do Exército exerce o controle e a coordenação das Polícias Militares, sucessivamente através dos seguintes órgãos, conforme se dispuser em regulamento:

- a) Estado-Maior do Exército em todo o território nacional;
- b) Exércitos e Comandos Militares de Áreas nas respectivas jurisdições;
- c) Regiões Militares nos territórios regionais.

Art. 2º A Inspetoria-Geral das Polícias Militares, que passa a integrar, organicamente, o Estado-Maior do Exército incumbe-se dos estudos, da coleta e registro de dados bem como do assessoramento referente ao controle e coordenação, no nível federal, dos dispositivos do presente Decreto-lei.

Parágrafo único. O cargo de Inspetor-Geral das Polícias Militares será exercido por um General-de-Brigada da ativa.

O referido diploma legislativo, alterado pelo Decreto-lei nº 2010/83, elucida sobre a reduzida autonomia dos Estados e a intervenção federal:

Art. 3º (...)

§ 1º - A convocação, de conformidade com a letra e deste artigo, será efetuada sem prejuízo da competência normal da Polícia Militar de manutenção da ordem pública e de apoio às autoridades federais nas missões de Defesa Interna, na forma que dispuser regulamento específico.

§ 2º - No caso de convocação de acordo com o disposto na letra e deste artigo, a Polícia Militar ficará sob a supervisão direta do Estado-Maior do Exército, por intermédio da Inspetoria-Geral das Polícias Militares, e seu Comandante será nomeado pelo Governo Federal.

§ 3º - Durante a convocação a que se refere a letra e deste artigo, que não poderá exceder o prazo máximo de 1 (um) ano, a remuneração dos integrantes da Polícia Militar e as despesas com a sua administração continuarão a cargo do respectivo Estado-Membro.

Art. 4º - As Polícias Militares, integradas nas atividades de segurança pública dos Estados e Territórios e do Distrito Federal, para fins de emprego nas ações de manutenção da Ordem Pública, ficam sujeitas à vinculação, orientação, planejamento e controle operacional do órgão responsável pela Segurança Pública, sem prejuízo da subordinação administrativa ao respectivo Governador.

Revelado o hibridismo das polícias militares, Mateus Afonso MEDEIROS infere os possíveis exemplos de como os diversos atores, tanto do plano federal como estadual, influenciam a tomada de decisões sobre questões policiais:

- a) Decisões tomadas pelo Exército, unicamente ou em posição de superioridade:** fixar as dotações e características do material bélico das Polícias Militares (art. 29, Decreto 88.777); determinar que as polícias participem de exercícios ou atividades de instrução necessárias às ações de defesa interna (art. 5º, Decreto 88.777).
- b) Decisões tomadas pela polícia militar, unicamente ou em posição de superioridade:** questões disciplinares; políticas internas de raça e de gênero; questões operacionais.
- c) Decisões tomadas pelo estado (unicamente ou em posição de superioridade), seja mediante o Poder Executivo ou Legislativo:** questões orçamentárias; nomeação do Comandante-Geral; aprovação do estatuto da polícia militar; questões relativas ao policiamento de movimentos sociais.
- d) Decisões tomadas pelo estado e pela polícia militar, em posição de igualdade:** promoções; questões concernentes ao treinamento dos policiais; parcerias da polícia militar com a sociedade civil.
- e) Decisões tomadas pela polícia militar e pelo Exército, em posição de igualdade:** questões de treinamento; questões organizacionais, como o número de escalas hierárquicas da polícia militar.
- f) Decisões tomadas pela polícia militar, pelo estado e pelo Exército:** a criação de unidades policiais militares deve ser proposta pelo Comandante-Geral e aprovada pelo Estado-Maior do Exército (art. 7º, Decreto 88.777); qualquer mudança de organização, aumento ou diminuição de efetivos das Polícias Militares dependerá de aprovação do Estado-Maior do Exército (art. 38, Decreto 88.777).
- g) Decisões tomadas pelo estado e pelo Exército em posição de igualdade:** há poucas possibilidades. Uma delas é a solicitação, pelo governador, da presença emergencial das Forças Armadas em seu estado<sup>154</sup>.

Muitos sustentam a conveniência de se extinguir as polícias militares sob o argumento de que se trata de instituição incompatível com a concepção democrática de segurança pública<sup>155</sup>. A militarização da polícia levaria à conformação de um modelo bélico de política de segurança.

As dimensões de militarização das polícias se revelam pela: (1) organização: a polícia absorve modelos organizacionais, símbolos, valores e linguagem utilizados pelas forças armadas; (2) treinamento: a polícia adota armamento, treinamento e códigos e regulamentos disciplinares militares; (3) emprego: táticas e estratégias militares são incorporadas à atividade policial; (4) controle: a estratégia policial é definida pelas forças armadas ou, se as forças armadas não dirigem a ação policial,

<sup>154</sup> MEDEIROS, Mateus Afonso. Op. cit., p. 244-5. Para um estudo mais detalhado dos dispositivos constitucionais que explicitam as competências, visualizar o Anexo I.

<sup>155</sup> Embora não seja o foco da pesquisa, importante asseverar que no Brasil, atualmente, tramitam Propostas de Emendas Constitucionais que versam sobre a desmilitarização das polícias estaduais que atuam no policiamento ostensivo: no Senado a PEC 102/2011 e a PEC 51/2013, na Câmara dos Deputados a PEC 430/2009.



podem controlar alguns de seus aspectos, como a compra de armamento e a distribuição geográfica do policiamento; (5) inteligência: atividades de inteligência são controladas pelas forças armadas ou de algum modo influenciadas pelo processo decisório militar; (6) justiça: a polícia está inteira ou parcialmente sujeita à jurisdição de tribunais militares<sup>156</sup>.

O argumento da desmilitarização das polícias, formulado em abstrato, parece procedente. Em um estado democrático de direito, resta lógico ter organizações policiais de caráter civil. Assim sustenta Pedro Rodolfo Bodê de MORAES:

Se for possível afirmar que dentre as instituições mais resistentes à mudança e a integração à democracia estão às polícias estaduais, muito do seu arcaísmo segue garantido pelo art. 144 da Constituição Federal. (...) Antes de continuarmos vale lembrar que não existem instituições que não sejam organizadas com base na hierarquia e disciplina, mas há uma grande diferença entre aquelas organizações que são militarizadas e as organizações civis. Pelo menos etimologicamente falando polícias deveriam ser sempre civis é o que indica o prefixo polis, o mesmo de política, e que tem sua origem na cidade grega, donde, a propósito, retiramos as bases da democracia moderna. É claro que há muita diferença entre o uso da palavra naquela realidade histórica e o uso que se faz contemporaneamente, de qualquer maneira talvez haja uma relação com o fato de que nos dois casos esteja se tratando de procedimentos de manutenção da ordem<sup>157</sup>.

O autor afirma categoricamente, em recente texto (ainda no prelo), que essa militarização é prejudicial à implementação das políticas públicas de segurança:

A existência de uma polícia militar é uma contradição em termos, como lembra Zaverucha (1994), um oxímoro, uma vez que o termo polícia, como indicado a partir de seu prefixo *polis*, deveria ser uma instituição civil. Militares são feitos para a guerra, mas para todos os fins, há um enorme consenso de que o que está em jogo é uma guerra contra o crime. (...) a polícia militar constitui-se naquilo que Zaverucha (1994) chamou de “enclave autoritário” no interior de Estado democrático. Tendo se configurado e assumido o papel que hora desempenha durante o último ciclo ditatorial, ainda que tenha feito algumas mudanças, continua em sua estrutura uma corporação preparada mais para combater as classes perigosas do que para servir e proteger. Esta instituição que, dispondo de uma organização interna arcaica, com um alto grau de letalidade em suas ações – a polícia brasileira é uma das polícias que mais mata no mundo – e problemas de conduta e corrupção, é a instituição responsável quando não pela aplicação direta da política pública por um papel central na implementação dela<sup>158</sup>.

<sup>156</sup> COSTA, Arthur; MEDEIROS, Mateus. A desmilitarização das polícias: policiais, soldados e democracia. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 1, n. 11, p. 66-89, 2003.

<sup>157</sup> MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **Em defesa...** Op. cit.

<sup>158</sup> MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de; KULAITIS, Letícia Figueira Moutinho. **Controle ...** Op. cit.

Há, no entanto, os que defendem este funcionamento peculiar das instituições militares. Não são poucos os que sustentam que, na verdade, muitas polícias militares têm sido mais abertas a reformas tendentes à adequação ao estado de direito que as suas congêneres civis.

O fundamental, segundo esta corrente, é a alteração do treinamento, dos objetivos e do modo de operar da organização policial, não necessariamente de sua estrutura administrativa e de seus procedimentos disciplinares. Se, em um estado da federação, a polícia militar funciona adequadamente, não é razoável desestruturá-la com apoio apenas em cogitações abstratas<sup>159</sup>.

Contrapondo estas ideias que inferem que o raciocínio de que o grande mal estaria na investidura militar das polícias militares brasileiras, as instituições dão suas respostas.

Para Wilson Odirley VALLA, doutrinador de deontologia e doutrina de emprego da Polícia Militar do Paraná, o modelo policial brasileiro não é exótico e, de forma semelhante funciona em outros países, cada qual com suas peculiaridades, como a gendarmaria francesa e os *carabinieri* italianos<sup>160</sup>.

Assevera o autor que a disciplina rígida, ou seja, coercitiva e ágil, que de fato não existe na administração pública civil, somente será desnecessária à polícia na medida em que a autodisciplina ou a disciplina consciente possa substituí-la. Atribui-se, inclusive, a maioria dos excessos policiais justamente à queda da disciplina: quanto mais frouxa a disciplina na polícia, maiores serão os abusos<sup>161</sup>.

Segundo este segmento, portanto, a hierarquia e a disciplina, própria das instituições militarizadas, devem ser mantidas, pois, essenciais ao controle de uma força posta nas ruas. Os clamores em defesa da investidura militar para as polícias militares não param por aí. Várias decisões dos tribunais brasileiros, nos mais variados graus, têm aplaudido o regular exercício do poder hierárquico e disciplinar nas instituições militares estaduais.

Assim, inclusive, coaduna decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que expressa que a hierarquia e a disciplina militares não operam como simples ou

---

<sup>159</sup> SOUZA, Robson Sávio Reis. Op. cit.

<sup>160</sup> VALLA, Wilson Odirley. **A força policial e a investidura militar** [online]. Disponível em <<http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=659>>. Arquivo capturado em 20 de junho de 2013.

<sup>161</sup> Idem.

meros predicados institucionais das Forças Armadas brasileiras, mas, isto sim, como elementos conceituais e vigas basilares de todas elas<sup>162</sup>.

Conforme infere o excelso tribunal, a hierarquia implica superposição de autoridades (as mais graduadas a comandar, e as menos graduadas a obedecer), a disciplina importa a permanente disposição de espírito para a prevalência das leis e regramentos que presidem por modo peculiar a estruturação e o funcionamento das instituições castrenses. Institutos que desaguam na concepção e prática de uma vida corporativa de singular compromisso com a ordem e suas naturais projeções factuais: a regularidade, a normalidade, a estabilidade, a fixidez, a colocação das coisas em seus devidos lugares, enfim. Tudo conforme especialíssimas disposições normativo-constitucionais<sup>163</sup>.

Esse regime jurídico de especialíssima compleição também se revela no fato em si da abertura de todo um capítulo constitucional para a realidade das Forças Armadas, que é, precisamente, o capítulo alusivo à defesa do Estado e das instituições democráticas. Capítulo de que fazem parte as sintomáticas regras do serviço militar obrigatório (caput do art. 143) e da proibição aos militares dos institutos da sindicalização e de greve, além da filiação a partido político (incisos IV e V do art. 142)<sup>164</sup>.

Esse maior apego a fórmulas disciplinares de conduta não devem significar, porém, perda do senso crítico quanto aos reclamos dos integrantes da força de se incorporarem ao dia-a-dia das Forças Armadas os incessantes ganhos de modernidade tecnológica, arejamento mental-democrático e otimizada observância dos direitos e garantias individuais inscritos no art. 5º da nossa Constituição Federal.

Importante esclarecer que a hierarquia militar na Polícia Militar do Paraná (PMPR) é estruturada em graus denominados postos (oficiais, nesta ordem: Coronel, Tenente-Coronel, Major, Capitão, Primeiro Tenente, Segundo Tenente) e graduações (praças, nesta ordem: Subtenente, Primeiro Sargento, Segundo

---

<sup>162</sup> STF, *Habeas Corpus* nº 108811, relator ministro Ayres Britto, julgado em 08.11.2011.

*Ementa: Habeas corpus. Delito militar. Abandono de posto. Militar escalado para o serviço de sentinela. Alegação de atipicidade penal pela inexpressividade da conduta. Modelo constitucional das forças armadas. Hierarquia e disciplinas militares. Ordem denegada.*

<sup>163</sup> Idem.

<sup>164</sup> Idem.

Sargento, Terceiro Sargento, Cabo, Soldado), e esses graus correspondem aos cargos militares da respectiva força<sup>165</sup>.

Assim, a hierarquia militar estadual é a ordenação progressiva da autoridade da qual decorre a obediência, dentro da estrutura da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, culminando no Comandante-Geral da Polícia Militar, escolhido dentre os coronéis de polícia, subordinando-se, em situação de normalidade, apenas ao Governador do Estado.

A ordenação da autoridade se faz por postos e graduações, de acordo com o escalonamento hierárquico, a antiguidade e a precedência funcional. Posto é o grau hierárquico dos oficiais, conferido por ato do Governador do Estado e confirmado em Carta Patente, correspondendo cada posto a um cargo público. Graduação é o grau hierárquico das praças, conferido pelo Comandante-Geral da respectiva Corporação Militar, correspondendo cada graduação a um cargo.

Essa “estética militar” por vezes acaba permeando os conhecimentos técnicos necessários ao emprego eficaz de uma força policial, destinada ao preparo psicológico do combatente para destruir o “inimigo”.

Bem se vê que tanto a atual Constituição Federal como as leis regentes da matéria carecem de firme decisão política de caráter tecnorreorganizacional, que não se pode deixar influir por interesses corporativos (neste caso sempre muito fortes). Não há razão (sensata razão), senão argumentos só aparentemente úteis, para a estratégia militar interferir no âmago da estratégia policial, a ponto de determinar a existência de uma “polícia” militar. Em regime democrático, sob o império do Estado de Direito, não há espaço para este desvio profissional, ainda tão sedimentado entre nós, agora já mais por incúria administrativa que por razões políticas<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> Designações hierárquicas explicitadas no Anexo II. O conceito de cargo foi extraído do Estatuto dos Militares (Lei nº 6880/80):

*Art. 20. Cargo militar é um conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades cometidos a um militar em serviço ativo.*

*§ 1º O cargo militar, a que se refere este artigo, é o que se encontra especificado nos Quadros de Efetivo ou Tabelas de Lotação das Forças Armadas ou previsto, caracterizado ou definido como tal em outras disposições legais.*

*§ 2º As obrigações inerentes ao cargo militar devem ser compatíveis com o correspondente grau hierárquico e definidas em legislação ou regulamentação específicas.*

*Art. 21. Os cargos militares são providos com pessoal que satisfaça aos requisitos de grau hierárquico e de qualificação exigidos para o seu desempenho.*

<sup>166</sup> AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. **Direito e segurança pública, a juridicidade operacional da polícia**: O manual do policial moderno. Brasília: Consulex, 2003, p. 48.

Esse conjunto de estímulos (solenidade, rito, formalismo) pode despertar e internalizar no homem valores ocultos, muito mais abrangentes do que a hierarquia e a disciplina, como evidencia Arthur Trindade Maranhão COSTA:

Usualmente a atividade policial é descrita como uma guerra contra o crime. Mais recentemente esta guerra vem ganhando outras dimensões: guerra contra as drogas, guerra contra a delinquência juvenil e mesmo guerra contra a corrupção. A analogia entre polícia e Exército é inadequada. Diferentemente dos soldados num campo de batalha, os policiais não têm a clara definição de quais são os seus inimigos; afinal, são todos cidadãos, mesmo os que infringem a lei. Tampouco esses policiais estão autorizados a usar o máximo de força para aniquilá-los. Essa analogia permite que as polícias elejam seus inimigos normalmente entre os segmentos política e economicamente desprivilegiados, além de também incentivar o uso da violência<sup>167</sup>.

Esta corrente doutrinária considera urgente, pois, acabar com a cultura militar da polícia, eis que todos os chamados atributos militares que devem estar no policial não são exclusividades do militar: hierarquia/denominação dos postos, disciplina, vigor físico, fardamento, mobilidade operacional e ordem unida<sup>168</sup>.

No corpo da Carta Magna não existe a preocupação de dispor que os demais órgãos públicos de segurança devem obediência aos princípios da hierarquia e da disciplina, senão aos princípios constitucionais inerentes à Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência do art. 37, CF/88). Porém, é notório que nenhuma organização prescinde de hierarquia e disciplina para seu funcionamento. Em todas as instituições públicas existe uma ordenação hierárquica de funções e a necessidade de observância fiel das funções por cada servidor para concretização dos fins que se destinam.

Sobre o tema reforma policial, David BAYLEY analisando o processo de criação das atuais instituições policiais francesas, inglesas, alemãs e italianas, esclarece que estas instituições surgiram junto com o processo de estabelecimento dos Estados modernos. Infere que as mudanças sociais e econômicas constituíram um importante vetor para a criação dos novos sistemas policiais<sup>169</sup>.

O autor elucida que a profunda diferença entre as estruturas policiais estudadas são consequência da forma como se deu a distribuição de poder nesses

<sup>167</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 55.

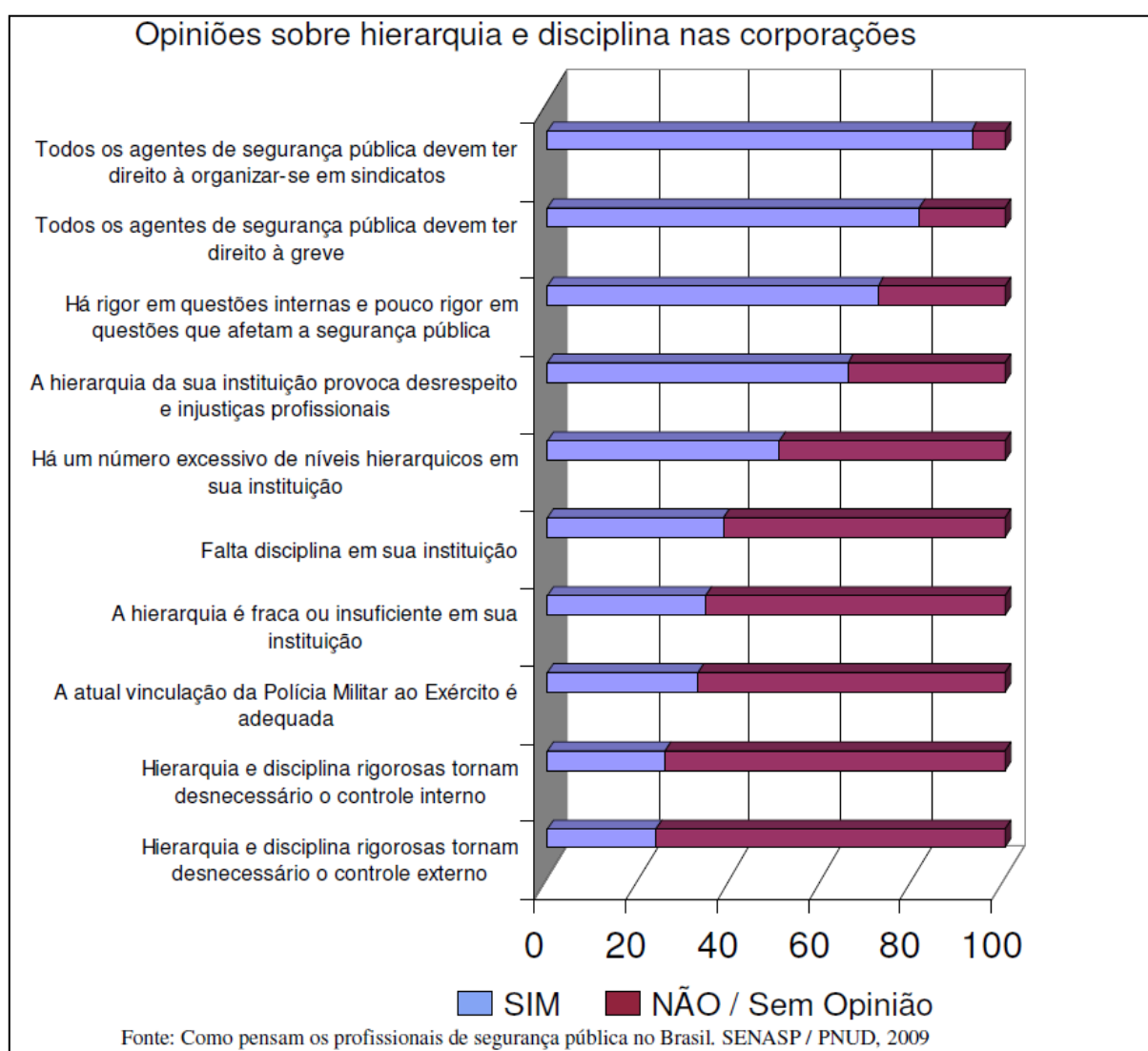
<sup>168</sup> AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. Op. cit., p. 47.

<sup>169</sup> BAYLEY, David *apud* COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Op. cit., p. 49.

Estados. A variedade nas estruturas policiais é fortemente influenciada pela estrutura política existente do que na necessidade de controle de criminalidade<sup>170</sup>.

Pesquisa realizada no ano de 2009 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça, esclarece a opinião dos policiais militares acerca do debate.

Dentre os policiais militares que não são oficiais (soldados, cabos, sargentos e subtenentes), 42,1% preferem que a polícia seja unificada, e que essa nova polícia unificada seja civil. Apenas 18,8% dos não oficiais optam pela unificação, desde que a nova polícia unificada seja militar<sup>171</sup>.



<sup>170</sup> Idem.

<sup>171</sup> SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Sílvia. **O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil**. Brasília: SENASP, 2009, p. 16.

Para visualizar os dados do questionário acerca da hierarquia e disciplina nas corporações visualizar o Anexo III.

A distribuição das preferências entre os oficiais foi o oposto. Entre os oficiais, não passam de 15,8% aqueles que se identificam com a proposta de unificação das polícias, desde que a nova polícia oriunda do processo de unificação seja civil. Invertem-se, portanto, as tendências das opiniões relativas às mudanças institucionais, os oficiais demonstrando muito mais apreço pela identidade militar do que as praças<sup>172</sup>.

A pesquisa referida informa que somados os que desejam a substituição do formato militar por um formato civil (praças e oficiais), chegou-se a um percentual elevado: 39,9% dos militares são contrários ao formato militar<sup>173</sup>.

O modelo militar parece carecer de mudanças em aspectos cruciais como: o regimento disciplinar, o proverbial desrespeito aos direitos constitucionais dos policiais, a hierarquia enrijecida atravancando a plasticidade e o dinamismo da gestão e do trabalho na ponta, a vinculação ao Exército enquanto grilhão que imobiliza a estrutura organizacional e a cultura corporativa<sup>174</sup>.

A enorme maioria das praças pesquisadas (73,3%) considerou que “a hierarquia de sua instituição provoca desrespeito e injustiças profissionais”. Essa opinião, porém, foi qualificada por outro conjunto de respostas: 81% dos não oficiais sustentaram que “há muito rigor em questões internas e pouco rigor em questões que afetam a segurança pública”.

Portanto, além de hierarquia excessiva (65,2% das praças optaram pela resposta: “há um número excessivo de níveis hierárquicos em sua instituição”), constataram a existência de um rigor que gera desrespeito e injustiças, e cujo foco está equivocado<sup>175</sup>.

Essa assimetria de pensamentos revela os ensinamentos de Émile DURKHEIM: os grupos sociais obtêm status, isto é, prestígio ou honraria, a partir do critério de posições funcional e sócio profissional, valorizadas e integradas na sociedade<sup>176</sup>. Nesse sentido, os indivíduos estão vinculados por meio da complementaridade das posições que ocupam na divisão do trabalho.

---

<sup>172</sup> Idem.

<sup>173</sup> Idem.

<sup>174</sup> Ibidem, p. 17.

<sup>175</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>176</sup> DURKHEIM, Emile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo, Abril, 1973.

São mais ou menos valorizados de acordo com o prestígio de sua ocupação, que está diretamente relacionado com sua funcionalidade. A hierarquia e disciplina militar abre um verdadeiro precipício entre as duas classes existentes nas polícias militares, facilitando os eventuais desmandos de uma classe e pesando aos ombros da outra, conforme expressam os relatos da pesquisa.

Assim coaduna Pedro Rodolfo Bodê de MORAES:

Há um abismo objetivo e subjetivo entre estes [oficiais] e os praças, que revela aspectos da organização social que se realiza e se retroalimenta na estrutura militarista da instituição. Ao serem definidos como militares, ainda que desenvolvendo atividade civil, perdem um conjunto de direitos que a maioria dos trabalhadores dispõe. Os praças e os pobres são as vítimas mais diretas da militarização da atividade policial, além do mais, socialmente falando os praças possuem muito dos atributos e são submetidos a mesma exploração que as frações mais subalternas das classes trabalhadoras em geral. Como vimos nas últimas manifestações e já descritos em algumas pesquisas, os praças não gostam da militarização, se percebem como cidadãos de segunda categoria e trabalhadores sem direitos. Como se pode exigir que distribuam direitos e apliquem justiça se, eles mesmos, não vivenciam esta realidade<sup>177</sup>.

A distribuição de autoridade revelada pela escala hierárquica permeia as relações que acontecem dentro da instituição em quase todos os momentos. O ato comum de “prestar continência” (reverência obrigatória sempre que um policial militar encontrar com outro mais antigo) é exemplo disso. Ao iniciar todo contato entre dois policiais de níveis hierárquicos distintos a “continência” mostra que nesta instituição nenhuma relação pode sequer se iniciar sem que ambos expressem o reconhecimento e a aceitação da desigualdade de poder, iniciando o ato pelo de nível hierárquico inferior.

Já as questões que afetam a segurança pública, conforme externado pela pesquisa referida, são tratadas com menos rigor do que seria necessário. Assim sendo, o “problema não é o rigor, mas sua direção e a forma de seu exercício, em um contexto no qual a hierarquia é hipertrofiada”<sup>178</sup>.

Interessante as opiniões reveladas na pesquisa sobre direito de greve e sindicalização: confluíram para um expressivo consenso de todas os níveis hierárquicos. Pró-sindicalização manifestaram-se 91,5% das praças e 80% dos oficiais; a favor da greve, 81,3% e 59,6%, respectivamente<sup>179</sup>.

<sup>177</sup> MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **Em defesa...** Op. cit.

<sup>178</sup> SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Sílvia. **O que pensam...** Op. cit., p. 22.

<sup>179</sup> Ibidem, 23.



## 2.2 Diplomas legislativos aplicáveis à PMPR

A Polícia Militar do Paraná (PMPR) assiste à sociedade paranaense há 159 anos, numa história que praticamente se funde à própria história do Estado.

Suas designações através dos tempos se modificaram, mas a essência permanece quase que imutável: 1854 - Companhia de Força Policial da Província do Paraná; 1874 - Corpo Policial da Província do Paraná; 1891 - Corpo Militar de Polícia do Estado do Paraná; 1892 - Regimento de Segurança do Estado do Paraná; 1917 - Força Militar do Estado do Paraná; 1932 - Força Pública do Estado do Paraná; 1939 - Força Policial do Estado do Paraná; 1946 - Polícia Militar do Estado do Paraná<sup>180</sup>.

A instituição é vista pela sociedade paranaense de forma contrastante, ora de aceitação, ora de reprovação. Ótica que varia dependendo das ações desenvolvidas, da forma e do local de atuação, do momento político e de tantos outros fatores que contribuem para que a população possa avaliar o desempenho da PMPR.

A história brasileira é um dos fatores que contribuiu para que as instituições policiais angariassem e adquirissem um comportamento de instituição protetora do Estado frente à sociedade, principalmente por constituírem forças auxiliares e reservas do Exército, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados<sup>181</sup>.

Apenas com o fim do Estado Novo foi dado um novo direcionamento de emprego para a Polícia Militar. A Corporação, até então demasiadamente voltada para a proteção do Estado, passou a ser prioritariamente orientada para a preservação da ordem pública. Foram diversificadas suas atividades e criados novos serviços especializados; progressivamente, desenvolvendo a configuração que possui nos dias atuais, porém apregoada em dispositivos legais inadequados ao tempo da modernidade.

---

<sup>180</sup> Informações do site oficial da Polícia Militar do Paraná: [www.policiamilitar.pr.gov.br](http://www.policiamilitar.pr.gov.br).

<sup>181</sup> Subordinação prevista expressamente no âmbito constitucional a partir do advento da Constituição da República de 1934. A previsão contemplada em seu art. 167 asseverava: “*As policias militares são consideradas reservas do Exército e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União*”. Com a promulgação da Constituição Federal de 1946, houve a implementação de dispositivo legal em que constava, de forma expressa, o emprego dos termos, “forças auxiliares” e “reserva”, concernentes à instituição da Polícia Militar (art. 183 da mencionado carta).

Peculiaridade que diferencia sobremaneira a atividade militar da atividade do agente público civil é a vedação expressa de sindicalização e de greve, que persiste aos policiais militares.

Paulo Ricardo SCHIER assevera que o sistema constitucional deve ser visto como uma face única de dois sentidos parciais: o formal e o material. A dimensão político-social (material) e a dimensão normativa (geral e abstrata), livre de elementos sociológicos (formal)<sup>182</sup>.

O fenômeno constitucional atual exige a leitura da Constituição enquanto norma e, ainda, enquanto sistema meio de diálogos entre a sua realidade jurídica e material. Neste aspecto se orienta sobre as características da ordenação e da unidade do sistema.

A ordenação compreende uma estrutura lógica ligada à realidade factual. Já a unidade permite que não haja a dispersão e desestruturação do sistema. A ordem constitucional é um sistema de regras e princípios ordenados e unificados a partir de determinados elementos e dados interiores, que vinculam todo o ordenamento jurídico nacional.

Esse sistema constitucional se legitima a partir da proteção de um núcleo de direitos fundamentais situado no centro da totalidade do Direito. Fundados na noção de dignidade da pessoa humana, justificam a existência do Estado Democrático de Direito e suas diversas formas de atuação. Justificam a criação e desenvolvimento de mecanismos de legitimação, limitação, controle e racionalização do poder<sup>183</sup>.

No entanto, a assunção indiscriminada da supremacia do interesse público sobre o privado como cláusula geral de restrição de direitos fundamentais pode possibilitar a emergência de uma política autoritária de realização constitucional, onde os direitos, liberdades e garantias fundamentais devem, sempre e sempre, ceder aos reclames do Estado<sup>184</sup>.

Foram na seara das restrições aos direitos fundamentais que se desenvolveram as mais importantes contribuições para a compreensão entre as

---

<sup>182</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem constitucional**: construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999, p. 87.

<sup>183</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. **HISTEDBR On-line**, Campinas, n.18, p. 114 - 128, jun. 2005, p. 117.

<sup>184</sup> Ibidem, p. 115.

relações entre os direitos, liberdades e garantias fundamentais e a atividade legislativa<sup>185</sup>.

Conforme preleciona Eneida Desiree SALGADO, as normas constitucionais são macro modelos originários de distribuição de esferas de competência, cuja função é delimitar a estrutura de organização política e administrativa do país, bem como definir as linhas básicas do sistema jurídico a ser imposto<sup>186</sup>.

Carlos Ayres BRITTO (ministro do Supremo Tribunal Federal de 2003 a 2012) esclarece, porém, que as próprias normas constitucionais têm “desigual importância sistemática”. Há superioridade dos princípios em relação às regras e, mais, há preeminência dos princípios fundamentais (que se localizam nos títulos I e II da Constituição), sobre normas não fundamentais e, ainda acima de todos estes, existem os princípios “protofundamentais”, que estão elencados entre as cláusulas pétreas<sup>187</sup>.

Os princípios, considerados os valores compartilhados socialmente e inseridos na Carta Magna, gozam de uma “eficácia social inequívoca”. Possuem, portanto, certeza e legitimidade maiores que qualquer outra norma, inclusive constitucional. Formam, informam e conformam o ordenamento. São superiores às demais normas constitucionais (dotados de “superconstitucionalidade”) e têm primariedade jurídica na normativa constitucional. Devem ser encarados como “diretrizes políticas, legislativas, administrativas e jurisdicionais e atingem o legislador infraconstitucional, os governantes, juízes e cidadãos”<sup>188</sup>.

As condições necessárias para a validade jurídica de um sistema de direitos são citadas por Jürgen HABERMAS:

Em primeiro lugar, ele precisa ter eficácia na sociedade e, em segundo, tem que ser justificado eticamente; ao passo que a validade jurídica de normas particulares depende de uma legalização conforme a uma constituição que satisfaça aos critérios apresentados; além disso, essas normas jurídicas devem revelar por si mesmas um mínimo de eficácia

---

<sup>185</sup> Ibidem, p. 118.

<sup>186</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2005, p.55.

<sup>187</sup> BRITTO, Carlos Ayres. As cláusulas pétreas e sua função de revelar e garantir a identidade da Constituição. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). **Perspectivas do Direito Público. Estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 175-195.

<sup>188</sup> SALGADO, Eneida Desiree. Op. cit., p. 61.

social ou chance de eficácia, bem como um mínimo de justificativa ética, ou seja, capacidade de justificativa<sup>189</sup>.

A validade social e a obediência fática variam de acordo com a fé dos membros da comunidade na legitimidade, e esta fé, por sua vez, apóia-se na suposição de legitimidade, isto é na fundamentalidade das respectivas normas alcançadas por vezes pelo discurso político<sup>190</sup>.

Ronald DWORKIN delinea uma distinção entre princípios e políticas. Sustenta que política é aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum Estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas). Já princípio pode ser tido como um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência da justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade<sup>191</sup>.

O autor esclarece que os argumentos de princípio são argumentos destinados a estabelecer um direito individual, ao passo que os argumentos de política são argumentos destinados a estabelecer um objetivo coletivo. Os princípios são proposições que descrevem direitos; as políticas são proposições que descrevem objetivos<sup>192</sup>.

Eneida Desiree SALGADO assevera que as demais normas jurídicas apenas terão validade se consentidas pelas normas constitucionais. O papel da Constituição, portanto, é estabelecer um mecanismo que oportunize a seleção de alternativas, respondendo qual é, no caso concreto apurado, o valor mais importante a ser levado em conta<sup>193</sup>.

---

<sup>189</sup> DREIER, R. *apud* HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v. 1. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 51.

<sup>190</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v. 1. Op.cit., p. 50.

<sup>191</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.p. 36.

<sup>192</sup> Idem.

<sup>193</sup> SALGADO, Eneida Desiree. Op. cit., p. 55.

Algumas considerações salutares e necessárias acerca da possibilidade da restrição são esclarecidas por Paulo Ricardo SCHIER:

- (a) Os direitos fundamentais só podem ser restringidos nos casos expressamente admitidos pela Constituição;
- (b) Não existe uma cláusula geral de admissão de restrição dos direitos fundamentais;
- (c) A restrição só pode ter lugar por atividade do próprio constituinte originário (que pode estabelecer a restrição diretamente) ou nos casos em que este (poder constituinte originário) autorizou expressamente pela via da lei (reserva de lei), sendo, portanto, ilícita a restrição pelo veículo regulamentar;
- (d) Não pode a lei restritiva, ainda quando autorizada, devolver o juízo de restrição para o campo de atuação discricionária da Administração Pública;
- (e) Mesmo quando autorizada, a restrição só poderá ser reputada legítima na medida necessária para salvaguardar outro direito fundamental ou outro interesse ou bem constitucionalmente protegido, sujeitando-se, logo, aos princípios da proibição do excesso e da proporcionalidade;
- (f) As leis restritivas devem ter caráter geral e abstrato e, por fim;
- (g) As leis restritivas devem estar materialmente vinculadas ao princípio da preservação do núcleo essencial<sup>194</sup>.

Não pode, portanto, o Poder Legislativo negar a Constituição. Os direitos fundamentais (privados) devem integrar a própria noção do que seja o interesse público e este somente se legitima na medida em que nele estejam presentes aqueles. A regra, portanto, é de que não se excluem, pois compõem uma unidade normativa e axiológica.

Por ora se apresentarão alguns dos diplomas legislativos que regulam as polícias militares e que, conforme exposto, devem ser filtrados pela Constituição.

As instituições militares estaduais estão afetas ao Código Penal Militar (Decreto-lei nº 1001/69), bem como ao Estatuto dos Militares (Lei nº 6880/80) e ao Regulamento Disciplinar do Exército (Decreto Federal nº 4346/2002), caso não tenham estatuto disciplinar próprio, como ocorre com a Polícia Militar do Paraná.

O Código Penal Militar define o conceito de crime militar, tipificando condutas e inibindo as manifestações coletivas:

**CPM. Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:**

**I - os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;**

**II - os crimes previstos neste Código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando praticados:**

- a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado;
- b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;

<sup>194</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. **Ensaio ...** Op. cit.

- c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou civil;
- d) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
- e) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração militar, ou a ordem administrativa militar;
- f) revogada.

III - os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:

- a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar;
- b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo;
- c) contra militar em formatura, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras;
- d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior.

Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil serão da competência da justiça comum, salvo quando praticados no contexto de ação militar realizada na forma do art. 303 da Lei no 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica. (grifo nosso)

Importante destacar que, por se tratar de dispositivos normativos, estes já se mostram permeados pelo processo de “criminalização primária. É o ato e o efeito de sancionar uma lei penal material que incrimina ou permite a punição de certas pessoas”<sup>195</sup>.

A determinação de quais condutas e atos serão criminalizados é inexoravelmente dependente das confluências políticas que permeiam o poder legislativo, ou seja, a representação política que se estabelece no parlamento determina a seletividade dessas condutas. Assim, tradicionalmente, temos no Brasil uma elite política que representa os interesses das classes dominantes. O processo de criminalização é, portanto, influenciado diretamente pelos interesses das elites, que determinam quais condutas devem ou não ser transformadas em tipos penais<sup>196</sup>.

<sup>195</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo. **Direito Penal Brasileiro**: primeiro volume – Teoria Geral do Direito Penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 43.

<sup>196</sup> BORTOLOZZI JÚNIOR, Flávio. **A criminalização dos movimentos sociais como obstáculo à consolidação dos direitos fundamentais**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2008, p.90.

Embora não seja o objetivo da presente dissertação fazer uma análise pormenorizada dos crimes militares e da assertiva acima constatada, o que renderia outros inúmeros trabalhos acadêmicos, necessário se faz para o recorte metodológico ao menos expor alguns dos tipos penais castrenses que são atribuídos aos grevistas, acompanhados de posições doutrinárias e jurisprudenciais, que indicam uma “constitucionalização” de ordenamentos editados no tempo da ditadura:

#### **Código Penal Militar (Decreto-lei nº 1001/69)**

##### **Motim**

Art. 149. Reunirem-se militares ou assemelhados:

I - agindo contra a ordem recebida de superior, ou negando-se a cumpri-la;

II - recusando obediência a superior, quando estejam agindo sem ordem ou praticando violência;

III - assentindo em recusa conjunta de obediência, ou em resistência ou violência, em comum, contra superior;

IV - ocupando quartel, fortaleza, arsenal, fábrica ou estabelecimento militar, ou dependência de qualquer deles, hangar, aeródromo ou aeronave, navio ou viatura militar, ou utilizando-se de qualquer daqueles locais ou meios de transporte, para ação militar, ou prática de violência, em desobediência a ordem superior ou em detrimento da ordem ou da disciplina militar:

Pena - reclusão, de quatro a oito anos, com aumento de um terço para os cabeças.

##### **Revolta**

Parágrafo único. Se os agentes estavam armados:

Pena - reclusão, de oito a vinte anos, com aumento de um terço para os cabeças.

##### **Organização de grupo para a prática de violência**

Art. 150. Reunirem-se dois ou mais militares ou assemelhados, com armamento ou material bélico, de propriedade militar, praticando violência à pessoa ou à coisa pública ou particular em lugar sujeito ou não à administração militar:

Pena - reclusão, de quatro a oito anos.

...

##### **Conspiração**

Art. 152. Concertarem-se militares ou assemelhados para a prática do crime previsto no artigo 149:

Pena - reclusão, de três a cinco anos.

A adesão à greve pelos policiais militares, considerado por vezes um movimento coletivo de indisciplina, não poder ser considerada de per si como motim. Para configuração deste tipo penal necessária a recusa a uma ordem que transmita a mensagem de uma consequência criminal para aqueles que resolverem não cumpri-la. Os militares que simplesmente paralisarem o serviço, portanto, ainda que incorram em transgressão, não estarão, somente por isso, incursos no delito de motim, visto que não há uma ordem direcionada a eles para que não ajam daquela forma<sup>197</sup>.

<sup>197</sup> COIMBRA NEVES, Cícero Robson; STREIFINGER, Marcello. **Manual de Direito Penal Militar**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 744.

A situação de greve pode evoluir para o delito de motim ou revolta. Imaginemos um grupo de militares estaduais em greve. Todos eles escalados para o serviço de policiamento. Se houver ordem expressa de autoridade superior aos grevistas para que assumam seus postos e esta for contrariada, estaremos diante do delito<sup>198</sup>.

O Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná, no ano de 1994, foi palco de um levante, apelidado de “Greve Branca”. Na execução da Operação Verão 93/94 bombeiros militares que guarneciam o litoral paranaense receberam a notícia de que suas diárias não seriam pagas como nos anos anteriores, o que gerou enorme descontentamento<sup>199</sup>.

Líderes do movimento convocaram os demais bombeiros militares com as seguintes palavras de ordem: “Atenção pessoal, precisamos fazer alguma coisa, vamos parar, temos que parar”. As guarnições decidiram então parar as atividades de guarda-vidas, deflagrando movimento reivindicatório, se apresentando a seus superiores hierárquicos sem o uniforme, violando a disciplina e a hierarquia<sup>200</sup>.

Os bombeiros militares participantes do levante (175 praças) foram indiciados, sendo a denúncia recebida e autuada pela Vara da Justiça Militar Estadual pelo crime de insubordinação.

A instrução judicial demonstrou que os réus pretendiam receber as ajudas de custo a que tinham direito, por exercerem suas funções em locais diversos de seus domicílios, bem como alimentação e alojamentos condignos.

O Conselho Permanente de Justiça Militar Estadual julgou improcedente a denúncia, absolvendo os réus com base no artigo 439, letra e, do Código de Processo Penal Militar, revelando em sua decisão a seguinte fundamentação:

Como bem analisou o douto Promotor, ação emanada não redundou em crime de motim, mas sim de insubordinação contra superior. Os réus, em sua maioria, desobedecendo ordem superior, enfileiraram-se, despidos de suas camisetas e prestaram seus serviços sem identificação de que eram guarda-vidas.

Tiveram muita sorte, pois no período de irrisignação, não ocorreu nenhum atendimento de realce e também, não houve nenhum incidente grave, que ensejasse crime omissivo, ante o movimento.

---

<sup>198</sup> Ibidem, p. 745.

<sup>199</sup> Decisão exarada em Autos de Ação Penal nº 065.1995/VJME.

<sup>200</sup> Idem.



Claro está no caderno, que os réus, em momento algum, estiveram armados ou agiram com violência ou grave ameaça contra o superior hierárquico, o que descaracteriza de plano o crime de motim.

O Conselho Permanente de Justiça Militar analisou esmiuçadamente a prova colhida no caderno à unanimidade entendeu que o posicionamento adotado pelo Ministério Público é o correto, não existe prova do crime de motim, mas existem fortes indícios da ocorrência da insubordinação e mesmo pela inobservância de lei, regulamento ou instrução, portanto, decide pela absolvição dos réus, por insuficiência de provas<sup>201</sup>.

A competência das Justiças Militares, em especial dos Conselhos de Justiça<sup>202</sup>, para o julgamento dos referidos crimes é pacífica, o que, por vezes, dificulta uma interpretação e um tratamento mais constitucional acerca do tema:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. GREVE DOS POLICIAIS MILITARES DA BAHIA. CARACTERIZAÇÃO DE CRIMES DE MOTIM, REVOLTA E CONSPIRAÇÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA MILITAR. POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE DELITOS PREVISTOS NA LEI DE SEGURANÇA NACIONAL (LEI N. 7.170/1983). INQUÉRITO POLICIAL JÁ INSTAURADO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL (ART. 109, INCISO IV, DA CF/88). UNIDADE DOS PROCESSOS. IMPOSSIBILIDADE. ART. 79, I, DO CPP E ART. 102, A, DO CPPM.

1. Constatada a prática, em tese, de crimes de motim, revolta e conspiração, previstos no art. 149, caput e parágrafo único, e art. 152, ambos do CPM, capitulados na denúncia oferecida contra 84 policiais militares que participaram da greve ocorrida na Bahia, nos meses de janeiro e fevereiro de 2012, a competência para processar e julgar tais delitos é da Justiça Militar. 2. Na eventualidade de se comprovar a ocorrência de crimes previstos na Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/1983) - valendo ressaltar que já existe inquérito policial instaurado para esse fim -, nos termos do que dispõe o art. 109, inciso IV, da CF/88, a competência será da Justiça Federal. Precedentes do STJ e do STF. 3. Não se mostra possível o julgamento de todas as condutas delitivas no Juízo Federal, em razão do que dispõem os arts. 79, I, do CPP, e 102, alínea a, do CPPM. A conexão e a continência importam na unidade de processo e julgamento, salvo no concurso entre a jurisdição comum e a militar. 4. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Auditor da Auditoria Militar da Bahia, o suscitado, para processar e julgar os crimes militares capitulados na denúncia, consistentes em motim, revolta e conspiração, reservando-se a competência da Justiça Federal para o processamento de possíveis crimes tipificados na Lei de Segurança Nacional, eventualmente praticados pelos denunciados ou por terceiros<sup>203</sup>.

Na ocorrência das greves das polícias militares dos Estados entre os anos de 1997 a 2009, centenas de processos administrativos e criminais foram

<sup>201</sup> Idem.

<sup>202</sup> A composição dos Conselhos de Justiça é especificada pela Lei nº 8.457/92:

*Art. 16. São duas as espécies de Conselhos de Justiça:*

*a) Conselho Especial de Justiça, constituído pelo Juiz-Auditor e quatro Juizes militares, sob a presidência, dentre estes, de um oficial-general ou oficial superior, de posto mais elevado que o dos demais juizes, ou de maior antiguidade, no caso de igualdade;*

*b) Conselho Permanente de Justiça, constituído pelo Juiz-Auditor, por um oficial superior, que será o presidente, e três oficiais de posto até capitão-tenente ou capitão.*

<sup>203</sup> STJ, Conflito de Competência nº 124.133, relator ministro Marco Aurélio Bellizze, julgado em 10.04.2013.

instaurados e instruídos. Interessante evidenciar, porém, que o Presidente da República sancionou a Lei nº 12.191/2010 concedendo a anistia aos agentes públicos submetidos a estes processos, excetuados os que apuravam crimes tipificados no Código Penal Comum:

**Lei nº 12.191/2010**

Art. 1º É concedida anistia a policiais e bombeiros militares do Rio Grande do Norte, Bahia, Roraima, Tocantins, Pernambuco, Mato Grosso, Ceará, Santa Catarina e Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios.

Art. 2º É concedida anistia aos policiais e bombeiros militares do Rio Grande do Norte, Bahia, Roraima, Tocantins, Pernambuco, Mato Grosso, Ceará, Santa Catarina e Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos entre o primeiro semestre de 1997 e a publicação desta Lei.

Art. 3º A anistia de que trata esta Lei abrange os crimes definidos no Decreto-Lei no 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar), e as infrações disciplinares conexas, não incluindo os crimes definidos no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e nas leis penais especiais.

A anistia é causa extintiva de punibilidade motivada por política criminal para moderar os rigores implacáveis da lei. Pode ocorrer antes ou depois da sentença, e extingue a ação e a condenação e se destina a fatos e não a pessoas<sup>204</sup>.

Historicamente é inspirada em razões de Estado, visando a “pacificação dos espíritos” após motins e revoluções ou para pôr fim a guerras civis e insurreições, não se confundindo com indultos, que se destinam a crimes comuns, é sempre coletiva e se estende não somente às penas, mas também aos fatos que as determinaram, como se o anistiado jamais tivesse sido condenado<sup>205</sup>.

José Honório RODRIGUES denuncia o caráter contra-revolucionário da prática conciliatória das elites políticas brasileiras. Para ele, a “política de conciliação” é sempre a “conciliação das divergências da minoria dominadora”, seu objetivo principal é mais contornar as contradições entre os grupos dominantes que “conceder benefícios ao povo” e, embora sempre se fale “em pacificação, confraternização”, a ordem é o seu alvo<sup>206</sup>.

<sup>204</sup> COIMBRA NEVES, Cícero Robson; STREIFINGER, Marcello. Op. cit., p. 752.

<sup>205</sup> MEZAROBBA, Glenda. **Um acerto de contas com o futuro e suas consequências**: um estudo do caso brasileiro. São Paulo: Humanitas, 2006, p. 11.

<sup>206</sup> RODRIGUES, José Honório. **Conciliação e reforma no Brasil**: um desafio histórico-cultural. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 87 e 110.

Outros crimes também podem ser imputados, em tese, aos militares participantes de greves:

**Código Penal Militar (Decreto-lei nº 1001/69)**

**Incitamento**

Art. 155. Incitar à desobediência, à indisciplina ou à prática de crime militar:

Pena - reclusão, de dois a quatro anos.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre quem introduz, afixa ou distribui, em lugar sujeito à administração militar, impressos, manuscritos ou material mimeografado, fotocopiado ou gravado, em que se contenha incitamento à prática dos atos previstos no artigo.

**Apologia de fato criminoso ou do seu autor**

Art. 156. Fazer apologia de fato que a lei militar considera crime, ou do autor do mesmo, em lugar sujeito à administração militar:

Pena - detenção, de seis meses a um ano.

...

**Publicação ou crítica indevida**

Art. 166. Publicar o militar ou assemelhado, sem licença, ato ou documento oficial, ou criticar publicamente ato de seu superior ou assunto atinente à disciplina militar, ou a qualquer resolução do Governo:

Pena - detenção, de dois meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave.

Recentemente, no Estado do Paraná, policiais militares foram indiciados pelo crime do art. 166, sendo, no entanto, seus inquéritos arquivados após uma análise acurada e em alinhamento com a Carta constitucional, como será exposto no item 3.2 deste trabalho.

Além das implicações criminais citadas, os grevistas podem e constantemente são submetidos a processos administrativos disciplinares.

O critério diferencial entre delito militar e a transgressão disciplinar está na sanção cominada. Para o crime militar, que deve estar tipificado no Código Penal Militar, aplicam-se penas (reclusão, detenção, multa, perda do posto ou graduação), e para a transgressão disciplinar, sanção disciplinar (previstas nos regulamentos). Os crimes militares são julgados, em regra, pelos Conselhos de Justiça dos Tribunais Militares; já as faltas disciplinares são apreciadas e reprimidas pelos comandantes das unidades a que pertencer o transgressor. A mesma conduta pode dar ensejo, portanto, à punição administrativa (disciplinar) e à punição penal (criminal), porque aquela é sempre um *minus* em relação a esta<sup>207</sup>.

Residualmente pode o militar ser punido quando da prática de crime, seja militar ou não, resultar ainda resíduo contrário aos princípios éticos militares, pois

<sup>207</sup> CUNHA, Irineu Ozires. **Concurso entre crime militar e transgressão disciplinar** [online]. Disponível em <<http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=674>>. Arquivo capturado em 06 de julho de 2013.

nas organizações militares o “julgamento é moral e não pelo fato em si, este sim da [alçada da] justiça criminal”<sup>208</sup>.

Ademais, “pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público” (Súmula nº 18 do Supremo Tribunal Federal).

Há, ainda, a necessidade de se fazer distinção entre os atos disciplinares militares e os demais atos administrativos exarados pela administração castrense. O controle da legalidade dos atos da administração não se confunde com o controle da disciplina dos militares no exercício de suas funções. A Vara da Justiça Militar Estadual deve somente processar e julgar as ações judiciais cíveis contra atos disciplinares, excluindo-se de sua competência a análise de qualquer outro ato administrativo castrense<sup>209</sup>.

Os atos disciplinares militares, seguindo os ensinamentos de Jorge César de ASSIS, se inserem no conceito amplo dos atos administrativos, constituindo-se na manifestação unilateral de vontade da administração castrense que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato impor uma sanção disciplinar ao servidor militar em face do cometimento de infração disciplinar preestabelecida, e ao fim, de um processo apuratório em que lhe faculte a ampla defesa<sup>210</sup>.

Conforme o art. 14, § 2º, da Lei nº 6.880/80 (Estatuto dos Militares da União):

Art. 14 (...)

§ 2º Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo.

O Poder Disciplinar, espécie de ato administrativo, reside no poder-dever da Administração em punir as infrações funcionais de seus servidores ou qualquer pessoa sujeita à disciplina de seus órgãos, tendo em vista a necessidade de controle

---

<sup>208</sup> Idem.

<sup>209</sup> Decisão exarada em Autos de Habeas Corpus nº 3423-88.2012.8.16.0013/VJME.

<sup>210</sup> ASSIS, Jorge César de. **Curso de Direito Disciplinar Militar**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 161.

do desempenho e conduta interna de seus servidores, conforme as normas de conduta e sanções disciplinares previstas em norma própria<sup>211</sup>.

Observa-se, porém, que as transgressões administrativas, diversamente das infrações penais, não constam de um rol taxativo, e a maior parte delas fica sujeita à discricionariedade administrativa, que deve ponderar a irregularidade e gravidade da conduta diante de um caso concreto. Ou seja, “é a autoridade julgadora que vai enquadrar o ilícito como “falta grave”, “procedimento irregular”, “ineficiência no serviço”, “incontinência pública”, ou outras infrações previstas de modo indefinido na legislação estatutária. Para esse fim, deve ser levada em consideração a gravidade do ilícito e as consequências para o serviço público”<sup>212</sup>.

Destarte, conclui-se que o ato disciplinar militar origina-se do Poder Disciplinar da Administração castrense, sendo uma espécie de ato administrativo que contém uma sanção imposta pela Administração aos administrados que cometem uma infração administrativa.

O Regulamento Disciplinar do Exército, aplicado atualmente na Polícia Militar do Paraná, contempla um rol taxativo de punições a que estão sujeitos os militares estaduais:

Art. 24. Segundo a classificação resultante do julgamento da transgressão, as punições disciplinares a que estão sujeitos os militares são, em ordem de gravidade crescente:

I - a advertência;

II - o impedimento disciplinar;

III - a repreensão;

IV - a detenção disciplinar;

V - a prisão disciplinar; e

VI - o licenciamento e a exclusão a bem da disciplina.

Podemos, assim, conceituar o ato disciplinar militar como a manifestação dos órgãos militares estaduais ou federais, que objetiva, mediante a instauração de processo administrativo em que se garanta o contraditório e a ampla defesa, a imposição de sanção aos seus integrantes que, por ação ou omissão, tenham desrespeitado os valores e deveres da Instituição, cometendo uma transgressão disciplinar prevista em lei.

---

<sup>211</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Décio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 101-2.

<sup>212</sup> PIETRO, Maria Sílvia Zanella Di. Op. cit., p. 587.

O mérito do ato disciplinar está consubstanciado na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato feitas pela Administração, e evidenciam a conveniência, a oportunidade e a justiça do ato a realizar. A apuração da falta disciplinar e eventual aplicação de punição se revelam, portanto, atos eminentemente discricionários.

A jurisprudência dominante tem entendido que é possível a análise do ato administrativo disciplinar pelo Poder Judiciário apenas no tocante ao aspecto de legalidade, sendo relutante quanto ao exame de mérito, afeto à discricionariedade do administrador. A propósito tem-se que a distinção entre atos discricionários e vinculados tem importância fundamental no que diz respeito ao controle judiciário dos atos administrativos.

Com relação aos atos vinculados, não existe restrição, pois, sendo todos os elementos definidos em lei, caberá ao Poder Judiciário examinar, em todos os seus aspectos, a conformidade do ato com a lei, para decretar a sua nulidade se reconhecer que essa conformidade inexistiu.

Com relação aos atos discricionários, o controle judicial é possível, mas terá que respeitar a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei.

A rigor, pode-se dizer que, com relação ao ato discricionário, o Poder Judiciário pode apreciar os aspectos da legalidade e verificar se a Administração não ultrapassou os limites da discricionariedade, afetando, por exemplo, a razoabilidade e proporcionalidade dos atos; neste caso, pode invalidar o ato, porque a autoridade ultrapassou o espaço livre deixado pela lei e invadiu o campo da legalidade<sup>213</sup>.

A própria Constituição Estadual do Paraná determina:

Art. 27. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade (...)

O Regulamento Disciplinar do Exército assim estabelece sobre a dosimetria das punições disciplinares:

Art. 37. A aplicação da punição disciplinar deve obedecer às seguintes normas:  
I - a punição disciplinar deve ser proporcional à gravidade da transgressão, dentro dos seguintes limites:

---

<sup>213</sup> Ibidem, p. 201.

- a) para a transgressão leve, de advertência até dez dias de impedimento disciplinar, inclusive;
- b) para a transgressão média, de repreensão até a detenção disciplinar; e
- c) para a transgressão grave, de prisão disciplinar até o licenciamento ou exclusão a bem da disciplina;

...

III - quando ocorrerem circunstâncias atenuantes e agravantes, a punição disciplinar será aplicada conforme preponderem essas ou aquelas;

Cabe ao juiz, portanto, ponderar se o ato administrativo que ensejou a punição disciplinar delimitou-se em padrões médios e aceitáveis, fora dos quais se considera equivocado, sujeito à anulação.

O próximo capítulo visa realizar uma análise de decisões judiciais, criminais e cíveis, da Vara da Justiça Militar Estadual que revelam uma interpretação dos dispositivos legais pelo Poder Judiciário consonante com os princípios assegurados na Constituição, garantindo a eficácia de direitos fundamentais aos policiais militares.

### 3. O DIREITO DE LIVRE MANIFESTAÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES

#### 3.1 Direitos fundamentais podem ser restringidos

Apesar da relevância ímpar do papel que desempenham nas ordens jurídicas democráticas, os direitos fundamentais não são absolutos. A necessidade de proteção de outros bens jurídicos diversos, também revestidos de envergadura constitucional, pode justificar as restrições aos direitos fundamentais, a exemplo da supremacia do interesse público.

A mais grave crítica ao princípio da supremacia do interesse público é a de que proporciona um argumento jurídico justificador e legitimador de condutas autoritárias da Administração Pública contra o cidadão. Sustentam alguns doutrinadores que “a cosmovisão subjacente ao princípio em debate apresenta indisfarçáveis traços autoritários”, e que “a supremacia do interesse público somente é consagrada em Estados totalitários, que eliminam do ser humano a condição de sujeito de direitos”<sup>214</sup>.

Essa refutação do princípio se resume em três argumentos principais: (a) ignora as pretensões e anseios dos indivíduos, por fundar-se numa concepção organicista ou utilitarista de sociedade; (b) por desconsiderar – supostamente – os interesses individuais, afrontaria a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais do cidadão; (c) em face da vagueza do conceito de “interesse público” e da afirmação de sua supremacia absoluta sobre os interesses dos indivíduos, o princípio proporcionaria um fundamento jurídico apto a legitimar arbitrariedades cometidas pela Administração<sup>215</sup>.

Tais refutações, porém, não ostentam condições de prosperar. A restrição de direitos fundamentais pode ocorrer, desde que razoáveis e proporcionais. Os direitos fundamentais formam parte do núcleo do interesse público, mas não esgotam seu conteúdo. Há uma série de outros bens e valores protegidos pelo ordenamento que representam o interesse público, mesmo não retratando acerca de direitos fundamentais. A dimensão objetiva desses direitos pode vir a exigir a

---

<sup>214</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Op. cit., p. 311.

<sup>215</sup> Ibidem, p. 312.



restrição da dimensão subjetiva de alguns direitos fundamentais, hipóteses em que será imprescindível sua limitação para o atendimento do interesse público<sup>216</sup>.

Tanto o exercício de direitos fundamentais individuais quanto as restrições a eles dirigidas, nos casos em que derivem da lei e dos direitos dos demais, são igualmente considerados como fundamento da ordem política e da paz social<sup>217</sup>.

Latente, portanto, que se os direitos fundamentais constituem o núcleo do conceito de interesse público, a afirmação da supremacia deste não pode significar o aniquilamento daqueles, o que importaria em tautologia. O que se autoriza é a restrição pontual de direitos fundamentais, operada sempre com âncora no ordenamento jurídico, quando aqueles entrarem em rota de colisão com outros direitos fundamentais ou demais valores juridicamente tutelados, ocasião em que ocorrerá a ponderação diante de circunstâncias concretas e determinadas.

A dignidade, no sentido deste núcleo essencial, será violada pelo interesse público quando o indivíduo for degradado ao nível de uma coisa ou de um objeto do atuar estatal, na medida em que deixe de ser considerado um fim autônomo para ser tratada como instrumento ou meio de realização de fins alheios<sup>218</sup>.

Será violada, mesmo com o consentimento do lesado, quando este anua na destruição ou na anulação das condições de sua autodeterminação futura, ou aceite colocar-se numa situação que iniba a possibilidade de continuar a conformar a sua vida de acordo com planos pessoais livremente concebidos, na medida em que isso signifique uma degradação, sem possibilidade de correção, ainda que voluntária, ao nível de um objeto determinado pela supremacia do interesse público<sup>219</sup>.

Como assevera Daniel SARMENTO, deve-se reconhecer a importância doutrinária da chamada dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que se liga à compreensão de que eles não só conferem aos particulares direitos subjetivos, mas constituem também as próprias bases jurídicas da ordem jurídica da coletividade<sup>220</sup>.

---

<sup>216</sup> Ibidem, p. 335.

<sup>217</sup> Ibidem, p. 336.

<sup>218</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais: trunfos contra a maioria**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 277.

<sup>219</sup> Idem.

<sup>220</sup> SARMENTO, Daniel. Colisão entre direitos fundamentais e interesses públicos. In: SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). **Jurisdição e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 51.

Essa ideia da dimensão objetiva prende-se à visão de que os direitos fundamentais cristalizam os valores mais essenciais de uma comunidade política, que devem se irradiar por todo seu ordenamento, e atuar não só como limites, mas também como impulso e diretriz para a atuação do Estado<sup>221</sup>.

E para um Estado que tem por imperativo constitucional a proteção e a promoção dos direitos fundamentais dos seus cidadãos, a garantia desses direitos também se torna um autêntico interesse público.

Os direitos fundamentais incorporam uma relevante dimensão moral à ordem jurídica, exigindo do Estado e da sociedade a adoção de um tratamento digno em relação a cada pessoa humana e as minorias constituídas. Baseia-se na ideia de que todos devem ser tratados como seres livres e iguais, e de que o Estado e ordem jurídica devem ser estruturados de forma a respeitar e a promover este inarredável imperativo ético<sup>222</sup>.

Os direitos fundamentais, que abrangem os direitos sociais, representam uma das escolhas políticas básicas da comunidade. Incorporados na Constituição, dotam-na de um componente material-valorativo ligado à dignidade da pessoa humana<sup>223</sup>, que se irradia para toda a ordem jurídica e funciona como parâmetro vinculante de qualquer atuação estatal<sup>224</sup>.

Hans Peter SCHNEIDER, por sua vez, infere que a conformação constitucional não exclui o conflito:

A função mais importante da Constituição é a formação da unidade política. Isto não significa a criação de uma sociedade harmônica alheia a qualquer conflito, nem tampouco a obtenção de uma consciência substancialmente homogênea no sentido totalitário, precisamente porque a discussão política conflitiva entre opiniões, objetivos e interesses diferentes constitui, como peça imprescindível para a vida da democracia, um dos fundamentos da convivência livre. Nada obstante, também na comunidade democrática hão de resolver-se algumas vezes as controvérsias públicas<sup>225</sup>.

---

<sup>221</sup> Idem.

<sup>222</sup> Ibidem, p. 29-30.

<sup>223</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2000, p. 10–11, 180–181.

<sup>224</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 112–113.

<sup>225</sup> SCHNEIDER, Hans Peter *apud* SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. **HISTEDBR On-line**, Campinas, n.18, jun. 2005, p. 121.

Essa concepção é ratificada por Konrad HESSE:

Formação de unidade política não significa a produção de um estado harmônico de concordância geral, de todo, não a abolição de diferenciações sociais, políticas ou organizacional-institucionais por unificação total. Ela não pode ser pensada sem a existência e o significado de conflitos para a convivência humana. Conflitos são capazes de preservar do entorpecimento, de um ficar parado em formas superadas; eles são, embora não sozinhos, força movente, sem a qual a transformação histórica não iria se efetuar. Se eles faltam, ou se eles são reprimidos, então isso pode conduzir ao imobilismo de uma estabilização do existente, isto é, porém, à incapacidade de ajustar-se às condições transformadas e produzir novas configurações: a ruptura com o existente torna-se um dia então inevitável e o estremecimento tanto mais profundo. Sobretudo, não só tem importância que haja conflitos, mas também, que sejam regulados e vencidos. O conflito como tal ainda não contém a nova configuração, senão somente o resultado ao qual ele conduz. E sozinho o conflito não é capaz de possibilitar vida e convivência humana. Por isso é importante tanto dar lugar ao conflito e seus efeitos como, - não em último lugar, pelo modo da regulação de conflitos -, garantir a produção e conservação da unidade política, nem ignorar ou reprimir o conflito por causa da unidade política, nem abandonar unidade política por causa do conflito<sup>226</sup>.

O autor afirma ainda que “se a Constituição quer fazer possível a resolução de múltiplas situações críticas e historicamente cambiantes seu conteúdo deve permanecer necessariamente aberto ao tempo”<sup>227</sup>. Esse entendimento é ratificado por Jürgen HARBERMAS ao defender que os Estados democráticos de direito exigem uma concepção de constituição que seja uma abertura para o futuro, de modo que a constituição seja democrática em seu conteúdo e também em sua fonte de legitimação. Assim, a constituição deve ser vista como um projeto que forma tradições a partir de um momento marcado na história, possibilitando que todas as gerações atualizem a sua substância normativa, dando continuidade ao evento fundador<sup>228</sup>.

Sobre políticas públicas específicas determinadas pela Constituição, alude José Joaquim Gomes CANOTILHO que os “direitos sociais impõem uma política de solidariedade social”<sup>229</sup>. Os direitos sociais realizam-se através de políticas públicas

<sup>226</sup> HESSE, Konrad *apud* SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. **HISTEDBR On-line**, Campinas, n.18, jun. 2005, p. 120.

<sup>227</sup> HESSE, Konrad. **Concepto y Calidad de la Constitución**. In: Escritos de Derecho Constitucional. Tradução Pedro Cruz Villalon. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 18.

<sup>228</sup> HARBERMAS, Jürgen. **O Estado Democrático de Direito: uma amarração paradoxal de princípios contraditórios?** In: Era das Transições. Tradução Flavio Beno Seibeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 165.

<sup>229</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999, p. 511-2.

orientadas segundo o princípio básico e estruturante da solidariedade social. Designa-se, por isso, política de solidariedade social o conjunto de dinâmicas político-sociais através das quais a comunidade política (Estado, organizações sociais, instituições particulares de solidariedade social) gera, cria e implementa proteções institucionalizadas no âmbito económico, social<sup>230</sup>.

A dignidade da pessoa humana, portanto, deve funcionar como informadora e justificadora do próprio Estado. É o valor fundante da ordem jurídica estatal e que se concretiza, em graus variados, na positivação dos direitos fundamentais. A fundamentalidade dos direitos fundamentais – aí inclusos os direitos sociais – no Estado Constitucional pode ser expressa nas palavras de Paulo Bonavides: “os direitos fundamentais são a bússola da Constituição”<sup>231</sup>.

São direitos fundamentais estatuídos na Constituição Federal de 1988 todos aqueles enumerados no Título II, denominados “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, bem como aqueles não sujeitos à deliberação de reforma constitucional (art. 60, § 4º, IV; denominados cláusulas pétreas). É certo, portanto, que os direitos sociais previstos no Capítulo II da Constituição Federal representam direitos fundamentais.

As regras contidas no art. 7º da Constituição especificando os direitos fundamentais dos trabalhadores prevê expressamente, em seu caput (“São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social”), a abertura a outros direitos similares. O rol dos direitos sociais (art. 6º) e o dos direitos sociais dos trabalhadores (art. 7º) são, segundo a interpretação do art. 5º, § 2º, da Carta Magna, meramente exemplificativos, de modo que ambos podem ser perfeitamente qualificados de cláusulas especiais de abertura<sup>232</sup>.

A dignidade da pessoa humana exige atuações estatais positivas, prestacionais, além das clássicas abstenções impostas pelos direitos de liberdade. Não se satisfaz apenas com os direitos de liberdade, exigindo a previsão e eficácia de direitos sociais que garantam as condições materiais de vida digna e de desenvolvimento da personalidade.

---

<sup>230</sup> Idem.

<sup>231</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Os princípios constitucionais estruturantes da república portuguesa**. Coimbra: Coimbra, 2004, p. 55–64.

<sup>232</sup> BONAVIDES, Paulo *apud* SARLET, Ingo Wolfgang, **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 89–90.

Necessário enfatizar que os direitos fundamentais não podem ser restringidos unicamente para tutelar interesses coletivos. Os princípios constitucionais, diferentemente das regras nas quais incidem a lógica do “tudo ou nada”, ostentam uma dimensão de peso. Radicalizando um pensamento liberal e anti-utilitarista do Direito, os princípios relacionados aos direitos fundamentais não podem ser ponderados pelas diretrizes políticas da Carta constitucional, devendo sempre sobrepuja-las<sup>233</sup>.

Seguindo os ensinamentos de Ronald DWORKIN, ter um direito fundamental, em Estado de Direito, equivale a um trunfo num jogo de cartas. “A carta de trunfo prevalece sobre as outras, mesmo sobre as de valor facial mais elevado; a força da qualidade do trunfo, que lhe é reconhecida segundo as regras do jogo, bate a força do número, da quantidade, das cartas dos outros naipes”<sup>234</sup>.

Os direitos fundamentais, no sistema jurídico de um Estado de Direito, são posições individuais face o Estado. No atual regime de governo, democraticamente legitimado, baseado na regra da maioria, significa que “ter um direito fundamental é ter um trunfo contra maioria, mesmo quando esta decide segundo os procedimentos democráticos instituídos”. Revela-se, portanto, verdadeira tensão ou oposição entre os direitos fundamentais e o poder democrático, entre Estado de Direito e democracia que parecer ser “ineliminável”<sup>235</sup>.

Como ensina Jorge Reis NOVAES, a Carta Constitucional está intimamente ligada aos direitos fundamentais, seja na sua origem histórica, seja na sua “reconstrução teórica”. A racionalidade do pacto fundador do Estado de Direito ou do contrato social em que se assenta o Estado constitucional está intimamente associada à preservação dos direitos do homem e sua garantia enquanto direitos fundamentais. O pacto social só cobra sentido enquanto compromisso das instituições estatais garantirem aos indivíduos, através deste pacto, a preservação de seus direitos<sup>236</sup>.

---

<sup>233</sup> SARMENTO, Daniel. Colisão entre direitos fundamentais e interesses públicos. In: SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). **Jurisdição e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 52-3.

<sup>234</sup> DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. Londres, 1977, p. 194 e 269.

<sup>235</sup> NOVAES, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais: ...** Op. cit., p. 18.

<sup>236</sup> Ibidem, p. 24.

As posições minoritárias, “as posições de um indivíduo isolado ou acompanhado de outros que como ele se sentem discriminado”, que estão sujeitos à pressão da maioria, é que têm necessidade de se socorrer na proteção e nas garantias do Estado de Direito. Os direitos fundamentais vêm em auxílio justamente desta posição mais débil, mais impopular ou mais ameaçada, não para fazê-la prevalecer ou impô-la à maioria, mas para garantir ao indivíduo ou à minoria isolada o mesmo direito que têm todos a escolher livre e autonomamente os seus planos de vida. É a oportunidade de expor e divulgar suas posições junto com seus concidadãos, a ter as mesmas possibilidades e oportunidades que quaisquer outros para apresentar e defender as suas concepções, opiniões ou projetos, ou seja, “a competir com armas iguais no livre mercado das ideias”<sup>237</sup>.

A ideia dos direitos fundamentais como trunfos contra a maioria não deve ser encarada como uma mera exigência política ou moral, ou apenas uma construção teórica artificial, mas sim, como uma exigência do reconhecimento da força normativa da Constituição. Os poderes constituídos, por maioritários que sejam, não podem relevar aquilo que a Constituição reconhece como direito fundamental<sup>238</sup>.

Não há, porém, qualquer direito fundamental que seja absoluto, uma vez que, tendo a natureza de construção (conquista) histórica, são mutáveis no espaço e tempo. A limitação da atuação do Estado ou uma obrigação de prestação podem ser incluídas no regime jurídico devido a uma circunstância histórica, e posteriormente, num outro contexto de tempo e espaço, necessitem de adaptação ou caminharem para o desaparecimento. De outro norte, pode ocorrer circunstância que exija a necessidade de enunciar e assegurar nova situação configuradora de direito fundamental<sup>239</sup>.

Os direitos fundamentais no século XXI trazem ínsitas novas responsabilidades, um cidadão comprometido com o interesse social e atuante nas instituições, bradando politicamente. Embebidos num importante componente ético,

---

<sup>237</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>238</sup> Ibidem, p. 36.

<sup>239</sup> BRANDÃO, Paulo de Tarso. As Crises dos Direitos Fundamentais: os direitos fundamentais em tempo de crise. In: MARCELINO JUNIOR, Júlio Cesar; KELLER, Juliano; CADEMARTORI, Sérgio (org.). **Direitos Fundamentais, Economia e Estado: Reflexões em Tempos de Crise**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 330.

os direitos fundamentais são relativos a uma determinada cultura político-jurídica e devem contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas submetidas ao ordenamento<sup>240</sup>.

O Poder Legislativo é o responsável por exercer a conformação legislativa dos direitos fundamentais, devendo observar, conforme assevera Joaquim José Gomes CANOTILHO, os interesses enunciados na constituição:

Para o pensamento da conformação, as categorias conceituais de discricionariedade legislativa e da aplicação concretizadora seriam inadequadas para captar, no essencial, a dimensão criadora e conformadora da actividade legiferante. No âmbito das normas constitucionais, estruturalmente aproximadas de cláusulas gerais, o legislador dispõe de um amplo domínio político para ponderar, valorar e comparar os fins dos preceitos constitucionais, proceder a escolhas e tomar decisões. Esta actividade de ponderação, de valoração e de escolha implica que o legislador, embora jurídico-constitucionalmente vinculado, desenvolve uma actividade política orientadora, não subsumível a esquemas de execução ou aplicação de leis constitucionais. A política, nesta perspectiva, deveria ser uma política constitucional, mas não se reconduziria à realização de normas constitucionais. Seria, sim, uma conformação livre dos fins político-sociais enunciados na constituição<sup>241</sup>.

Paulo Ricardo SCHIER esclarece que os interesses públicos e privados, em regra, se complementam, porém, há situações eventuais em que a colisão entre eles não é resolvida nem pelo constituinte, nem pelo legislador infraconstitucional, só podendo ser solucionada pela prestação jurisdicional:

- (i) Interesses públicos e privados se complementam e se harmonizam não se encontrando, em regra, em conflito, pois a realização de um importa na do outro;
- (ii) Eventuais colisões são resolvidas previamente pelo constituinte originário, que pode optar pela prevalência dos interesses privados (como parece ser o mais usual) ou pela prevalência dos interesses públicos (como parece ser a exceção em homenagem ao princípio da legalidade e do Estado de Direito);
- (iii) Outras colisões são remetidas ao campo das restrições dos direitos fundamentais, onde o constituinte, expressamente, autoriza que os direitos, liberdades e garantias individuais cedam, mediante ponderação infraconstitucional (observado o princípio da reserva de lei) em favor de interesses públicos, sempre com observância do critério (ou princípio) da proporcionalidade e respeito (manutenção) do núcleo essencial daqueles (por decorrência da proibição do excesso);
- (iv) Um último grupo de colisão entre interesses públicos e privados, que não venham a se enquadrar nos anteriores, deverá ter solução remetida à ponderação de princípios (ou valores) diante do caso concreto, através não de mediação legislativa, mas sim jurisdicional (levando-se em conta, sempre, critérios de proporcionalidade e razoabilidade). Aqui o juiz,

<sup>240</sup> FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. Direitos Fundamentais, Economia e Estado: reflexões em tempos de crise. In: MARCELINO JUNIOR, Júlio Cesar; KELLER, Juliano; CADEMARTORI, Sérgio (org.). **Direitos Fundamentais, Economia e Estado: Reflexões em Tempos de Crise**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 340-2.

<sup>241</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra, 1994, p. 218.

em face de cada caso concreto, deverá, sem adotar nenhum critério de preferência predeterminado, decidir, em face dos diversos elementos que integram o âmbito normativo de cada preceito em conflito, qual deverá prevalecer<sup>242</sup>.

Reserva-se à jurisdição constitucional, especialmente no contexto da ordem democrática, um lugar de destaque na concretização dos direitos fundamentais, não só em virtude do papel tradicionalmente reservado à figura do controle de constitucionalidade como forma de garantia e de preservação dos conteúdos constitucionais, mas também e principalmente, em virtude das atuações criativas e cada vez mais complexas do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, o guardião de nossa Carta Magna<sup>243</sup>.

Deve o Poder Judiciário, em última instância, zelar pela função de unificação, “que se remete à idéia de unidade de valores, de princípios, de interesses”<sup>244</sup>.

E unidade, aqui, possui claramente o sentido de pluralidade, de coexistência na diferença. De interesses diversos, como o público e o privado, ora em harmonia, sim, mas ora em conflito. E nesta última situação, por certo, o sentido democrático da Constituição não deve optar previamente pela prevalência de um ou de outro<sup>245</sup>.

A ponderação entre (1) o direito à livre manifestação dos policiais militares e (2) a garantia da ordem pública e da imagem das instituições e governantes legitimamente escolhidos é complexa e tem causado grandes discussões no Poder Judiciário.

---

<sup>242</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. **HISTEDBR On-line**, Campinas, n.18, jun. 2005, p. 123.

<sup>243</sup> LEAL, Mônica Clarissa Hennig; SCHUMACHER, Gláucia. A concretização dos direitos fundamentais pela jurisdição constitucional: breve comparativo entre a atuação do *bundesverfassungsgericht* alemão e da *supreme court* norte-americana – reflexões acerca dos desafios e de se há uma jurisdição constitucional brasileira. In: REIS, Jorge Renato dos; GORCZEWSKI, Clóvis. **A Concretização dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Norton Editor, 2007, p. 246.

<sup>244</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. **Ensaio ...**, Op. cit., p. 121.

<sup>245</sup> Idem.



### 3.2 A busca de guarida no Poder Judiciário

Tomando como base os ensinamentos de Antonio Gramsci, é possível buscar, no plano do direito, *trincheiras* para um atuar contra hegemônico<sup>246</sup>. É um campo amplo que traz inúmeras possibilidades de emancipação de classes. Embora o direito seja tradicionalmente um instrumento utilizado pelas classes hegemônicas para manter sua dominação, quando revestido de caráter democrático, torna-se “condição necessária para o projeto político da classe trabalhadora”<sup>247</sup>.

Na visão da teoria radical do Direito a classe trabalhadora estabelece lutas “dentro da lei, em torno da lei e a despeito da lei”<sup>248</sup>. A busca recorrente dos trabalhadores ao Poder Judiciário para dirimir litígios através de petições que fomentam a argumentação jurídica e um debate social mais amplo no campo intelectual, revela uma concepção de guerra de posição construída por Gramsci.

A proposta de Gramsci é que nas sociedades ocidentais democráticas deve ser travada essencialmente uma guerra processual, pela conquista do consenso no plano da sociedade civil, e a “tomada do poder” seja por meio de caminhos democráticos e legítimos. Trata-se efetivamente de uma luta pela conquista da hegemonia, destacando-se assim a importância da figura dos intelectuais nesta caminhada<sup>249</sup>.

Para Gramsci, todos são intelectuais, ainda que nem todos exerçam a atividade de intelectual<sup>250</sup>. Desta forma, o trabalhador, mesmo o militar, praça ou oficial, o dirigente de uma associação, o comandante de uma instituição, como um juiz de direito, é, para Gramsci, um intelectual.

Evidenciando que o Direito é espaço de atuação contra hegemônica, fundamental analisar o papel do Poder Judiciário. Diversos juízes contemporâneos têm assumindo uma postura oposta à de intelectuais orgânicos do *status quo*,

---

<sup>246</sup> GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 87.

<sup>247</sup> CIRINO DOS SANTOS, Juarez. **A Criminologia Radical**. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 75.

<sup>248</sup> Idem, p. 74.

<sup>249</sup> COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996, p. 55-59.

<sup>250</sup> GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a formação da cultura**, 9ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995, p. 6-8.

personificando-se como intelectuais orgânicos da transformação<sup>251</sup>, reconhecendo os mitos e ideais trazidos com o discurso hegemônico, que tendem a eternizar a divisão de classes da sociedade. Ao identificar estes “mitos” do discurso hegemônico, o intelectual orgânico da transformação é capaz de propor e realizar alternativas democráticas em busca da emancipação da sociedade<sup>252</sup>.

Este posicionamento crítico faz com que alguns mitos e dogmas sejam superados pelos intelectuais orgânicos da transformação. Esta atuação do juiz enquanto intelectual orgânico da transformação é evidenciada por Fontenele SAMPAIO:

Assim, a legitimidade do provimento jurisdicional tem sede no dever do julgador de aplicar as normas constitucionais (mormente os princípios constitucionais) na solução dos litígios, desapegando-se das normas ordinárias com elas incompatíveis. Ademais, o juiz, ao aplicar as normas constitucionais, nas palavras de José de Albuquerque Rocha, deixa de ser agente de conservação dos valores tradicionais, previstos nas normas ordinárias, sobretudo as normas ordinárias codificadas, para ser agente de atuação desses valores de transformação previstos na Constituição<sup>253</sup>.

Oportuno destacar que não se valida um ativismo moralista que escolhe inovar de forma diretamente ofensiva ao texto constitucional. O magistrado deve ser “comprometido com as promessas da Constituição, com o projeto de sociedade ali proposto”, atuando efetivamente na concretização dos direitos sociais. O Poder Judiciário tem que respeitar a Constituição, defendê-la e realizá-la, nos termos por ela estabelecidos<sup>254</sup>.

Importante para o tema proposto, portanto, apresentar a Emenda Constitucional nº 45, conhecida como a “reforma do Poder Judiciário”, promulgada em 08 de dezembro de 2004, sendo entendida como um diploma legal com o objetivo de resolver os problemas da morosidade processual, complexidade dos

---

<sup>251</sup> “Os intelectuais orgânicos da transformação seriam aqueles organicamente relacionados com a classe revolucionária. Cumpre a estes a negação do intelectual do status quo, buscando efetivar a reforma intelectual e moral, combatendo a subordinação cultural e buscando a emancipação das massas, num processo anti-hegemônico (contra a hegemonia dominante)”. In: BORTOLOZZI JÚNIOR, Flávio. Op. cit., p. 87.

<sup>252</sup> Ibidem, p. 96.

<sup>253</sup> SAMPAIO CUNHA, Danilo Fontenele. Da Formação e Capacitação de Juízes Humanos Federais. **CEJ**, Brasília, n. 32, p. 26-39, jan./mar. 2006, p. 30.

<sup>254</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2010, p.6.

procedimentos judiciais e falta de transparência na prestação jurisdicional, visando adequar a disparidade existente entre a estrutura do Judiciário e os avanços sociais<sup>255</sup>.

Referida emenda, dentre outras mudanças deu nova redação ao § 4º e 5º do artigo 125 da Carta Magna, que expressa a competência da justiça especializada para processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

Pelo teor do referido dispositivo, as causas cíveis contra atos disciplinares militares não mais poderiam ser processadas e julgadas pelas Varas da Fazenda Pública Estadual. Porém, discussões organizacionais e jurídicas foram incitadas no interior do Poder Judiciário paranaense, antes da pacificação da questão, e instauração da respectiva Secretaria Cível pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, culminando com a alteração do Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado por meio da Lei nº 17.257/2012<sup>256</sup>.

Ao enfrentar as demandas jurisdicionais que versavam sobre as manifestações de policiais militares, o juiz Davi Pinto de Almeida, titular da Vara da Justiça Militar Estadual do Paraná, destaca a existência do Decreto Estadual nº 9.192/2010, que vedava, até o mês de setembro do ano de 2013, a instauração de processos administrativos nas hipóteses especificadas em seu artigo primeiro:

Por este ato, fica vedada a instauração de processos, sindicâncias e quaisquer outros procedimentos análogos, formais ou informais, de natureza disciplinar contra agentes públicos ou empregados da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Paraná em razão do exercício do direito de pensamento, consciência, crença religiosa, convicção filosófica ou política, expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, reunião, associação, protesto, palavra, opinião, voto, crítica, testemunha, representação, denúncia, defesa de direitos, ou contra ilegalidade e abuso de poder, ainda quando eventualmente desfavoráveis a autoridades, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidade na sede judicial<sup>257</sup>.

<sup>255</sup> RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **DireitoGV**, São Paulo, p. 469-70, jul./dez., 2008.

<sup>256</sup> Sobre o tema, veja-se: NOGUEIRA, Diego de Oliveira; ATTAYDE, Franciane. A implantação da Vara Cível na Justiça Militar Estadual do Paraná. **Direito Militar**, v. 95, p. 28-31, 2012.

<sup>257</sup> Ato administrativo baixado pelo governador, maior autoridade da força militar estadual, conforme já enunciado (art. 42, da CF).

Em uma de suas decisões (HC nº 2011.24102-7/VJME) o magistrado asseverou que, embora o militar exerça função importante de caráter especialíssimo, regido pelos princípios da hierarquia e disciplina, não pode ter relegado seus direitos básicos de cidadão. O que a CRFB veda aos militares, a priori, é a greve (art. 142, parágrafo 3º, inciso IV), o que difere da manifestação pacífica, ordeira e em horário de folga ou de outra forma que não prejudique a prestação do serviço público, em busca de direitos que julgam serem legítimos, como por exemplo, aqueles que objetivam melhores e justos salários<sup>258</sup>.

A decisão expressa que não devem ser criados obstáculos à participação dos militares, especialmente aqueles de folga, ou com ela programada, nas manifestações de classe. Também seria inadmissível aceitar eventuais perseguições a seus participantes pelo simples fato de terem participado das manifestações.

A sentença expressa, porém, que o militar participante deve manter conduta reta e ilibada, condizente com sua situação funcional, respeitando as leis e regulamentos vigentes<sup>259</sup>.

Outro caso emblemático é atestado na sentença proferida em autos de ação declaratória de nulidade de ato jurídico (Processo nº 0017873-36.2012.8.16.0013/VAJME)<sup>260</sup>.

Um policial militar, já na reserva remunerada, foi submetido a processo administrativo disciplinar por ter supostamente enviado um e-mail em que expressou suas opiniões de forma “desrespeitosa e inadequada”, utilizando-se de “modo irônico e torpe”, para fomentar a indignação e a discórdia entre os Oficiais e Praças da Corporação sendo-lhe imposta a reprimenda de 05 (cinco) dias de detenção.

O Estado do Paraná em contestação alegou, em síntese, que o autor teria violado a ética e o pundonor militar e assim a punição disciplinar imposta se mostrou

---

<sup>258</sup> Decisão da Vara da Justiça Militar Estadual do Paraná prolatada em autos de Habeas Corpus nº 2011.24102-7 (impetrado pela Associação de Defesa dos Direitos dos Polícias Militares Ativos, Inativos e Pensionistas, visando à garantia de manifestação).

<sup>259</sup> Idem.

<sup>260</sup> Decisão da Vara da Justiça Militar Estadual do Paraná prolatada em autos de Ação Ordinária nº 0017873-36.2012.8.16.0013 (ajuizado por Sérgio Luiz Lantmann, visando à anulação de ato administrativo disciplinar).

correta, bem como inferiu que é vedado ao judiciário ingressar no mérito do ato administrativo<sup>261</sup>.

O magistrado de primeira instância novamente legitimou o direito à livre manifestação do pensamento (art. 5º, IV, da CF). A questão da livre manifestação do pensamento foi tratada como um direito e garantia fundamental do indivíduo, verdadeiro tesouro para o exercício da cidadania e preservação da dignidade da pessoa humana (art. 1º, I e II, da CF).

Latente que o constituinte consagrou algo que é da essência de qualquer ser humano, ou seja, o livre pensar. Interpretando a contrário senso, como regra geral, a repulsa da sociedade brasileira à implementação de instrumentos de controle e censura da manifestação do pensamento. Etimologicamente, pensar significa avaliar o peso de alguma coisa. Em sentido amplo, podemos dizer que o pensamento é avaliador da realidade. Pensar permite aos seres humanos o aperfeiçoamento de seu mundo e a modificação de seu destino.

Nesses termos, ela se caracteriza como exteriorização do pensamento no seu sentido mais abrangente. É que, no seu sentido interno, como pura consciência, como pura crença, mera opinião, a liberdade de pensamento é plenamente reconhecida, mas não cria problema maior. A liberdade de pensamento em si mesmo, enquanto o homem não manifesta exteriormente, enquanto o não comunica, está fora de todo poder social, até então é do domínio somente do próprio homem, de sua inteligência e de Deus. O homem, porém, não vive concentrado só em seu espírito, não vive isolado, por isso mesmo que por sua natureza é um ente social. Ele tem a viva tendência e necessidade de expressar e trocar suas ideias e opiniões com os outros homens, de cultivar mútuas relações, seria mesmo impossível vedar, porque para isso seria necessário dissolver e proibir a própria sociedade<sup>262</sup>.

---

<sup>261</sup> O conceito de pundonor se extrai do Regulamento Disciplinar do exército (Decreto-lei nº 4346/2002):

*Art. 6º Para efeito deste Regulamento, deve-se, ainda, considerar:*

*I - honra pessoal: sentimento de dignidade própria, como o apreço e o respeito de que é objeto ou se torna merecedor o militar, perante seus superiores, pares e subordinados;*

*II - pundonor militar: dever de o militar pautar a sua conduta como a de um profissional correto. Exige dele, em qualquer ocasião, alto padrão de comportamento ético que refletirá no seu desempenho perante a Instituição a que serve e no grau de respeito que lhe é devido; e*

*III - decore da classe: valor moral e social da Instituição. Ele representa o conceito social dos militares que a compõem e não subsiste sem esse.*

<sup>262</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 241.

A liberdade de expressão é “ponto de partida” para qualquer proposta de democracia deliberativa que pretende aprofundar e ampliar o debate na esfera pública<sup>263</sup>. Sem liberdade de expressão não há diálogo e muito menos é possível a formação de uma opinião pública.

Ademais, a liberdade de expressão é o direito fundamental que possibilita o exercício da soberania popular e por meio do qual se concretizam as virtudes republicanas, uma vez que torna os cidadãos capazes de escolher, fiscalizar, contestar e exigir do Estado<sup>264</sup>. Sem liberdade de expressão, um regime totalitário pode utilizar até mesmo de mecanismos de democracia direta para governar, já que o debate e a troca de ideias são substituídos pela única palavra de ordem permitida.

Isso não quer dizer que a liberdade de expressão seja hierarquicamente superior a outros valores na escala axiológica, mas que é condição para que, em meio à deliberação pública republicana, sejam alcançadas outras faculdades fundamentais; é, portanto, a própria condição para um espaço público aberto e construído socialmente.

Interessante elucidar que o direito à livre manifestação do pensamento em hipótese alguma foi interpretado pelo Poder Judiciário paranaense como uma “carta branca” ou autorização para o cometimento de ilícitos penais ou administrativos.

Assim esclarece o juiz Davi Pinto de Almeida:

É indubitoso que diante dos preceitos excepcionais que norteiam a vida castrense, de sobremaneira a hierarquia e disciplina, é de se admitir certa ressalva à liberdade de expressão dos militares, quando necessária a manter os valores especialíssimos da caserna e a respeitabilidade da instituição perante a sociedade. O legislador constitucional agiu com sapiência ao vedar o anonimato na divulgação do pensamento, providência indispensável para assegurar a eventual prejudicado o direito de resposta proporcional ao agravo e indenização pelo dano sofrido (art. 5º V da CF). A indispensabilidade de apuração e punição de delitos é decorrência lógica do comando previsto no art. 5º XXXIX da CF. Não há dúvida que a palavra escrita ou falada pode ser instrumento hábil e eficientíssimo para a prática de ilícitos. É certo que o excesso agressivo da linguagem não contribui para a harmonia daqueles que vivem e integram o Estado Democrático de Direito denominado República Federativa do Brasil (art. 1º da CF). Devemos preservar a dignidade daquele que tem o direito de expressar-se livremente, bem como da pessoa natural ou jurídica que venha a ser ofendida pelo desmando do pensamento exposto. Somente com esta cautela poderemos construir uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem de todos (art. 3º I e IV da CF)<sup>265</sup>.

<sup>263</sup> CALAZANS, Paulo Murilo. A liberdade de expressão como expressão da liberdade. In: **Temas de constitucionalismo e democracia**. VIEIRA, José Ribas (org). Rio de Janeiro, 2003, p. 70.

<sup>264</sup> Ibidem, p. 113.

<sup>265</sup> Decisão da Vara da Justiça Militar Estadual do Paraná prolatada em autos de Habeas Corpus nº 2011.24102-7 (impetrado pela Associação de Defesa dos Direitos dos Policiais Militares Ativos, Inativos e Pensionistas, visando à garantia de manifestação).

Antes de prolatada esta sentença judicial, por manifestar sua opinião contrária à decisão do Comandante-Geral da corporação que lhe aplicava punição, foi aberto inquérito policial militar contra o subtenente, pela prática, em tese, do crime tipificado no art. 166 do Código Penal Militar (publicação ou crítica indevida)<sup>266</sup>.

O comentário reproduzido no blog <[www.profissaoipm.com.br](http://www.profissaoipm.com.br)> afirmava que:

Da solução do FATD, nosso Comandante-Geral, sem considerar o princípio da impessoalidade do ato administrativo, com fim que encaramos como perseguição política, talvez por sermos funcionário da AMAI, talvez por participarmos assiduamente de manifestações ou por sermos filiado ao Partido dos Trabalhadores, jogou no lixo o Parecer de Arquivamento, discordou, dando interpretação própria e subjetiva a minha mensagem e assim, fundamentou decisão de me aplicar punição disciplinar de 05 dias de detenção (aos mais incautos, estou sim, criticando a decisão do Comando).

Após as diligências realizadas pelo encarregado do inquérito, que concluiu pela “existência de indícios de crime militar, cuja autoria restou comprovada”, o procedimento foi enviado ao Ministério Público da Vara da Justiça Militar Estadual.

O representante do *parquet*, no entanto, requereu o arquivamento do feito, expressando que as “declarações postadas no referido blog tão somente representam o exercício do direito fundamental garantido pela Constituição da República de 1988, positivado em seu artigo 5º, inciso IV, a livre manifestação do pensamento”.

Considerou irrelevante a condição de policial militar no caso em apreço, e ainda, asseverou que o “comentário externado pelo miliciano denota um desabafo crítico, sem o condão de por em risco a existência dos valores institucionais castrenses”.

Fez prevalecer a norma constitucional em detrimento do preceito expresso no artigo 166 do Código Penal Militar, parecer acolhido pelo Poder Judiciário que arquivou os autos.

Tal posicionamento apenas reflete a posição do Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

5. As condutas e episódios descritos na inicial acusatória também não se subsumem ao art. 166 do CPM, que tipifica o delito de publicação ou crítica indevida. 6. O direito à plena liberdade de associação (art. 5º, XVII, da CF) está intrinsecamente ligado aos preceitos constitucionais de proteção da dignidade da pessoa, de livre iniciativa, da autonomia da vontade e da liberdade de expressão. 7. Uma associação que deva pedir licença para criticar situações de arbitrariedades terá sua atuação completamente esvaziada. 8. O juízo

<sup>266</sup> Autos nº 2013.4736-4/VJME (Inquérito Policial Militar nº 401/2012/PMPR).

de tipicidade não se esgota na análise de adequação ao tipo penal, pois exige a averiguação do alcance proibitivo da norma, não considerada isoladamente. A Constituição Federal é peça fundamental à análise da adequação típica. 8. Ordem concedida<sup>267</sup>.

Muda-se o governo, dançam as cadeiras, e o governo do Estado do Paraná, em 04 de setembro de 2013, acresce o parágrafo único ao artigo 1º do Decreto nº 9.192/2010, o qual veda a instauração de processos administrativos por atos de manifestação: “As disposições do caput deste artigo não se aplicam às manifestações que configurem transgressão da disciplina militar”<sup>268</sup>.

Quando a questão parecia estar superada, o Poder Executivo parece querer afrontar a democracia posta e a própria constituição encartada, impondo uma verdadeira “Lei da Mordaza”, que revela um pensamento retrógrado de que aos policiais militares é vedada a livre manifestação.

Tal decreto elimina a subjetividade dos cidadãos, marca dos tempos modernos, expressa pelas seguintes esferas que colaboram e são necessárias para o engrandecimento da coletividade: (1) o individualismo que guia as ações humanas, as quais revelam sempre a intenção de satisfação de pretensões particulares; (2) o direito de crítica, que é representado pela necessidade de legitimação; (3) a autonomia da ação, à qual está atrelada a noção de responsabilidade; e (4) a opção por uma filosofia idealista, caracterizada pela ideia de autocompreensão<sup>269</sup>.

A Portaria Interministerial nº 002/2010, editada pelo Ministro Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e pelo Ministro da Justiça, estabelece as Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública, assegurando em seu anexo a

<sup>267</sup> STF, HC 106808, relator ministro Gilmar Mendes, julgado em 09.04.2013.

<sup>268</sup> Decreto 8827/2013, publicado no Diário Oficial nº 9036/2013:

*O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ, no uso das atribuições previstas no inciso V do art. 87 da Constituição Estadual, DECRETA:*

*Art. 1º Fica acrescido o parágrafo único ao artigo 1º do Decreto nº 9.192, de 30 de dezembro de 2010, o qual veda a instauração de processos administrativos ou procedimentos análogos de qualquer natureza e de atos sancionatórios nas hipóteses que especifica, com a seguinte redação: “Parágrafo único – As disposições do caput deste artigo não se aplicam às manifestações que configurem transgressão da disciplina militar”.*

*Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.*

*Curitiba, em 04 de setembro de 2013, 192º da Independência e 125º da República.*

*Assinam: Carlos Alberto Richa, Governador do Estado; Cezar Silvestri, Secretário de Estado de Governo; Cid Marcus Vasques, Secretário de Estado da Segurança Pública.*

<sup>269</sup> HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. Traduzido por Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 25-6.



participação cidadã dos policiais militares, inferindo qual a política nacional sobre o tema:

#### **DIREITOS CONSTITUCIONAIS E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

- 1) Adequar as leis e regulamentos disciplinares que versam sobre direitos e deveres dos profissionais de segurança pública à Constituição Federal de 1988.
- 2) Valorizar a participação das instituições e dos profissionais de segurança pública nos processos democráticos de debate, divulgação, estudo, reflexão e formulação das políticas públicas relacionadas com a área, tais como conferências, conselhos, seminários, pesquisas, encontros e fóruns temáticos.
- 3) Assegurar o exercício do direito de opinião e a liberdade de expressão dos profissionais de segurança pública, especialmente por meio da Internet, blogs, sites e fóruns de discussão, à luz da Constituição Federal de 1988.
- 4) Garantir escalas de trabalho que contemplem o exercício do direito de voto por todos os profissionais de segurança pública.

Há possibilidade/necessidade, portanto, de uma conformidade normativa que não seja contrária aos princípios constitucionais, evitando embates desgastantes no Poder Judiciário.

O quarto capítulo avança nesta discussão e apresenta o direito comparado sobre o tema greve e sindicalização das classes policiais, bem como a tentativa brasileira de regulamentação destes direitos através de Emenda Constitucional (PEC nº 186/2012). O direito de greve (que engloba, mas não se limita no direito de livre manifestação dos profissionais) nesta análise é encarado como um direito simbólico, necessário aos avanços sociais, que não deve ser encarado apenas por um viés estritamente jurídico, mas sim por uma análise político-social:

Claro está que a perspectiva juslaboral da greve é limitada. (...) A greve é um fenómeno particularmente complexo, com uma dinâmica sociológica que o direito não pôde ainda digerir. Há quem o compare com a guerra, com a revolução, com a autodefesa, com a resistência, e não sem que em todas estas analogias se encontre a intuição de certos lampejos de um fenómeno social que o direito não consegue modelar. Talvez porque a economia do seu conteúdo implique um ponto crítico de Justiça, e a realidade sociológica em que se expressa revista características-limite<sup>270</sup>.

Mesmo que podendo ser limitado de forma responsável pelo legislador infraconstitucional, após a sua guarida pela constituição não poderá ter suprimido seu núcleo fundamental. Não significa, portanto, que a atividade essencial de policiamento ostensivo será relegada e poderá parar, causando um inevitável caos principalmente nos grandes centros urbanos, mas que a discussão sobre os direitos

<sup>270</sup> PINTO, Mário. **O direito perante a greve**. Lisboa: Análise Social, v. 4, n.13, 1966, p. 49 e 56.

trabalhistas da classe será travada no campo político, e na arena pública haverá a possibilidade de reivindicação dos profissionais pelos seus pares, e não mais somente pelo alto comando, designado pelo chefe do Poder Executivo.

## 4. UMA TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

### 4.1 O direito comparado e a competência para regulamentação no Brasil

O cerceamento do direito de greve a forças de segurança não é uma exclusividade brasileira. Evidenciam-se dispositivos proibitivos, por exemplo, na Lei Orgânica espanhola que trata das “Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

A referida legislação indica algumas das especificidades da profissão policial, das quais não se discorda:

En el aspecto estatutario, la Ley pretende configurar una organización policial basada en criterios de profesionalidad y eficacia, atribuyendo una especial importancia a la formación permanente de los funcionarios y a la promoción profesional de los mismos.

Los funcionarios de Policía materializan el eje de un difícil equilibrio, de pesos y contrapesos, de facultades y obligaciones, ya que deben proteger la vida y la integridad de las personas, pero vienen obligados a usar armas; deben tratar correcta y esmeradamente a los miembros de la comunidad, pero han de actuar con energía y decisión cuando las circunstancias lo requieran. Y la balanza capaz de lograr ese equilibrio, entre tales fuerzas contrapuestas, no puede ser otra que la exigencia de una actividad de formación y perfeccionamiento permanentes -respecto a la cual se pone un énfasis especial-, sobre la base de una adecuada selección que garantice el equilibrio psicológico de la persona<sup>271</sup>.

A constitucionalização da questão das Forças de Segurança, segundo a exposição de motivos da lei espanhola, é uma necessidade e uma derivação lógica de sua importante missão de proteção ao livre exercício dos direitos e liberdades individuais dos cidadãos espanhóis.

Esta é a razão que determina a especial importância de todos os membros das forças de segurança jurarem cumprir e fazer cumprir a Constituição. Juramento que não é uma mera formalidade, mas um requisito essencial, que institui a condição, enquanto símbolo da polícia, emblema de sua elevada missão.

Especificidades estas da profissão policial que não devem suprir o núcleo de um direito fundamental, como a necessidade de concessão do direito social de greve. Fazendo uso ainda do direito comparado, a Espanha concede uma válvula de escape paliativa: o direito à sindicalização.

Por lo demás, con carácter general, se regula la práctica totalidad de los aspectos esenciales, integrantes de su estatuto personal (promoción profesional, régimen de trabajo,

---

<sup>271</sup> Introduccion al Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

sindicación, incompatibilidades, responsabilidad), procurando mantener el necesario equilibrio entre el reconocimiento y respeto de los derechos personales y profesionales y las obligadas limitaciones a que ha de someterse el ejercicio de algunos de dichos derechos, en razón de las especiales características de la función policial.

Especial mención merece, a este respecto, la interdicción de la huelga o de las acciones sustitutivas de la misma, que se lleva a cabo, dentro del marco delimitado por el artículo 28 de la Constitución, en aras de los intereses preeminentes que corresponde proteger a los Cuerpos de Seguridad, al objeto de asegurar la prestación continuada de sus servicios, que no admite interrupción. Lógicamente, como lo exige la protección de los derechos personales y profesionales de estos funcionarios, la Ley prevé la determinación de los cauces de expresión y solución de los conflictos que puedan producirse por razones profesionales<sup>272</sup>.

Em Portugal também há essa permissão à atividade sindical amparada na própria Constituição (art. 55)<sup>273</sup>, revelando sua importância.

Espanha e Portugal garantem o direito de representação coletiva aos seus policiais, sem que isso interfira na execução das atividades precípua de segurança pública:

Los miembros del Cuerpo Nacional de Policía tienen derecho a constituir organizaciones sindicales de ámbito nacional para la defensa de sus intereses profesionales, así como el de afiliarse a las mismas y a participar activamente en ellas en los términos previstos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El artículo 28, de nuestra Constitución dice: "Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La Ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos Armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos....".

Las organizaciones sindicales legalmente constituidas tendrán derecho a formular propuestas y elevar informes o dirigir peticiones a las Autoridades competentes, así como a ostentar la representación de sus afiliados antes los Órganos competentes de la Administración Pública<sup>274</sup>.

Existe inclusive um Conselho de Polícia na Espanha, presidido pelo Ministro do Interior ou pessoas nomeadas por ele, que visa a participação oficial dos

---

<sup>272</sup> Idem.

<sup>273</sup> Constituição da República Portuguesa. Artigo 55:

*É reconhecida aos trabalhadores a liberdade sindical, condição e garantia da construção da sua unidade para defesa dos seus direitos e interesses.*

*2. No exercício da liberdade sindical é garantido aos trabalhadores, sem qualquer discriminação, designadamente:*

- a) A liberdade de constituição de associações sindicais a todos os níveis;*
- b) A liberdade de inscrição, não podendo nenhum trabalhador ser obrigado a pagar quotizações para sindicato em que não esteja inscrito;*
- c) A liberdade de organização e regulamentação interna das associações sindicais;*
- d) O direito de exercício de actividade sindical na empresa;*
- e) O direito de tendência, nas formas que os respectivos estatutos determinarem.*

<sup>274</sup> Disponível em <[http://www.policia.es/cnp/derechos\\_representacion/derechos\\_repre.html](http://www.policia.es/cnp/derechos_representacion/derechos_repre.html)>, página oficial do "Cuerpo Nacional de Policía".

sindicatos, na determinação de suas condições de trabalho e possíveis meios de resolução de litígios. Suas funções englobam: (1) mediação e conciliação de conflitos trabalhistas; (2) participação na criação de melhores condições de serviço dos agentes públicos; (3) formulação de movimentos e consultas em matéria de estatuto profissional; (4) emissão de pareceres que instruem processos disciplinares por falta grave contra os membros da Polícia Nacional.

Ambos os países referidos não vedam em suas cartas constitucionais, a priori, o direito de greve às forças que exercem a função de segurança pública, mas restringem sua abrangência, pela essencialidade do serviço prestado. A Espanha no art. 28 de sua Carta Magna<sup>275</sup> e Portugal através do art. 270, que trata das possibilidades de restrições ao exercício de direitos:

A lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respectivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical.

Asseveramos que o constituinte português possibilita a restrição do direito de greve pelo legislador, não inferindo a taxatividade de sua negação, conforme exposto acima. O artigo 3º da Lei portuguesa nº 14/2002<sup>276</sup>, porém, opta pela supressão total do direito.

---

<sup>275</sup> Constitución Española. Artículo 28:

*1. Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.*

*2. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.*

<sup>276</sup> Lei 14/2002. Artigo 3º:

*Ao pessoal da PSP com funções policiais são aplicáveis, atendendo à natureza e missão desta força de segurança, as seguintes restrições ao exercício de actividade sindical, não podendo: a) Fazer declarações que afectem a subordinação da polícia à legalidade democrática, bem como a sua isenção política e partidária; b) Fazer declarações sobre matérias de que tomem conhecimento no exercício das suas funções e constituam segredo de Estado ou de justiça ou respeitem a matérias relativas ao dispositivo ou actividade operacional da polícia classificadas de reservado nos termos legais; c) Convocar reuniões ou manifestações de carácter político ou partidário ou nelas participar,*

Na Itália o artigo 40 da Constituição de 1948 assegura o direito de greve, delegando ao legislador ordinário a tarefa de regulamentar o exercício deste.

A Lei nº 146/90 regulou o direito de greve nos serviços públicos, sendo alterada no ano de 2000, assegurando-se expressamente a garantia de um funcionamento mínimo dos serviços e atividades essenciais.

A referida lei considera serviços públicos essenciais aqueles voltados para garantir a satisfação dos direitos da pessoa, constitucionalmente tutelados: vida, saúde, liberdade, segurança, previdência social, instrução e comunicação.

Todos os setores relacionados podem exercer o direito de greve, desde que assegurem um “mínimo essencial da prestação”, que não afetem “os direitos da pessoa constitucionalmente tutelados”. A divergência de interpretação do termo subjetivo é dirimido pela “Comissão de Garantia”, composta por nove membros nomeados pelo Presidente da República, escolhidos pelas duas Câmaras, entre cidadãos especialistas em Direito Constitucional e do Trabalho<sup>277</sup>.

A comissão possui atribuição de prevenção, controle e punição, e quando não há êxito nas negociações entre servidores e administração, sendo inevitável a prática de greve, é quem estabelece o “serviço mínimo”<sup>278</sup>.

Nos Estados Unidos a lei de reforma do serviço público de 1978 concede o direito de livre organização dos funcionários públicos federais como afirma em sua própria exposição de motivos. Nela, o Presidente Jimmy Carter reitera ser política necessária que “o direito dos funcionários federais de se organizarem, negociarem coletivamente e participarem, através de organizações sindicais, de decisões que lhes afetem, respeitando o interesse público e a conduta adequada dos negócios públicos” fosse especificamente reconhecido em estatuto<sup>279</sup>.

O Federal Labor Relations Authority, criado pela reforma de 1978, atua como local de discussão e negociação trabalhista entre o Governo e as organizações sindicais de funcionários federais. Entre outras atribuições, o organismo se incumba

---

*excepto, neste caso, se trajar civilmente, e, tratando-se de acto público, não integrar a mesa, usar da palavra ou exhibir qualquer tipo de mensagem; d) Exercer o direito à greve.*

<sup>277</sup> MORAES, Márcio André Medeiros. O direito de greve no serviço público. Curitiba, J.M., 2012, p. 195-7.

<sup>278</sup> Idem.

<sup>279</sup> RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **Regime jurídico do servidor público nos Estados Unidos**. Brasília: Biblioteca digital da Câmara dos Deputados, 1995, p. 11.

de solucionar impasses trabalhistas coletivos, por intermédio de seu Painel de Impasses do Serviço Federal<sup>280</sup>.

O direito à greve, no entanto, parece não ser reconhecido pelo Governo Federal daquele país em relação aos seus funcionários efetivos<sup>281</sup>. Herman Elliot KAPLAN afirma que qualquer estudo de decisões jurídicas sobre o assunto nos Estados Unidos, “levaria à conclusão de que não existe um direito inalienável de se realizar greves contra o Governo, e que, portanto, pareceria desnecessário que um estatuto proibisse tais atos”<sup>282</sup>.

Na Grã-Bretanha a greve é proibida às polícias, inclusive a filiação a sindicatos, desde 1919, em resposta à greve da polícia no ano anterior<sup>283</sup>. A Federação de Polícia foi fundada nesta época e ainda representa as categorias de base da polícia. Não é um sindicato, porém demonstrou ser porta voz eficaz da polícia, não somente sobre os assuntos que afetam o seu trabalho, como também em temas mais amplos, relativos ao papel da polícia na comunidade. As medidas reivindicatórias da polícia e qualquer tentativa de organizá-la seria tanto um delito quanto uma falta de disciplina em que incorreriam os envolvidos<sup>284</sup>.

Importante a referência de que os vultosos ajustes salariais realizados em 1978, após recomendação do Comitê de Estudos Edmund-Davies, enfraquecem as mobilizações pelo reconhecimento do direito de greve. Desde este período, os aumentos dos salários da polícia seguiram o índice geral de salários<sup>285</sup>.

Como assevera Antônio Baylos GRAU, a desmilitarização dos corpos de polícia e o reconhecimento de liberdade sindical plena são reivindicações conjuntas na Europa. A transformação da instituição policial em um corpo democrático a serviço da sociedade e da ordem constitucional passa indiscutivelmente por “la desmilitarización de sus miembros y la conversión de la policía en un servicio civil”<sup>286</sup>.

---

<sup>280</sup> Idem.

<sup>281</sup> Idem.

<sup>282</sup> KAPLAN, Herman Elliot. **The law of civil service**. New York: Matthew Bender, 1958, p. 325.

<sup>283</sup> SIMPSON, Robert. Os conflitos coletivos no setor público na Grã-Bretanha. In: ROMITA, Arion Sayão (coord.). **A greve no setor público e nos serviços essenciais**. Curitiba: Genesis, 1997, p. 128.

<sup>284</sup> Idem.

<sup>285</sup> Idem.

<sup>286</sup> GRAU, Antonio Baylos. **Derecho de huelga y servicios esenciales**. Madrid: Tecnos, 1988, p. 63.

O caráter civil das instituições policiais é uma constante europeia, e a União Internacional de Sindicatos de Polícia (UISP) trabalha pelo pleno reconhecimento da liberdade sindical e pela desmilitarização das polícias.

Os textos europeus sobre este particular são explícitos: o artigo 5º da Carta Social Europeia formula de forma positiva a regulação da liberdade sindical das polícias; o artigo 11 do Convênio de Roma para a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais de 1950 menciona a possibilidade de imposição de “restrições legítimas” ao exercício dos direitos sindicais das polícias, forças armadas e administração pública, mas desde logo reconhecendo a liberdade sindical; a Declaração do Conselho da Europa sobre a Polícia (1979) reconhece expressamente aos servidores policiais o direito de constituir organizações profissionais, afiliar-se e participar ativamente delas, podendo desempenhar funções de direção nestas instituições<sup>287</sup>.

Na Argentina o direito de sindicalização é largamente difundido, justificado pela necessidade de atualização democrática:

Si pretendemos priorizar el alejamiento de las Fuerzas de Policía de los fantasmas del nefasto pasado militar, identificándolo como un nuevo ente civil y cuyo cumplimiento de funciones debe estar estrictamente sujeto al respeto por los derechos de todos y cada uno de los ciudadanos sin distinción de credo, raza y condición, seamos responsables y capaces entonces de poder incluir a las Fuerzas Policiales y de Seguridad en la consolidación de este proceso de reconceptualización, en miras a la protección cierta que merecen sus derechos como trabajadores y en cumplimiento de lo acordado por nuestra Carta Magna Provincial<sup>288</sup>.

No Brasil, a possibilidade de criação de sindicatos de servidores públicos foi inaugurada no processo constitucional brasileiro com a Carta de 1988. Até a abertura democrática, manteve-se o sindicalismo como um movimento que, pelo profundo conteúdo político, econômico e social, “distanciado e incompatível, juridicamente, com o regime de direito do servidor público”<sup>289</sup>.

A opção pragmática justificava-se em princípios como o da hierarquia, da disciplina e de que a hipótese de sindicalização poderia confrontar-se com o interesse público. O art. 37, inciso VI, da nova Constituição rompe com essa

---

<sup>287</sup> Idem.

<sup>288</sup> Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 7766/2012 da Província de Niuquém, que altera a Lei Orgânica Provincial das Polícias.

<sup>289</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios ...** Op.cit., p. 340.



perspectiva e estabelece de forma expressa a garantia à liberdade sindical do servidor público. Essa liberdade, inclusive, veda que haja a necessidade de autorização da autoridade administrativa.

O art. 37, inciso VII, previu pioneiramente o direito de greve do servidor público, determinando que este deva ser exercido nos termos e limites da lei específica. Lei que até o momento não foi editada.

Diante da mora legislativa, coube ao Supremo Tribunal Federal a manifestação acerca do tema, uma vez que fora provocado. Assim, as decisões dos Mandados de Injunção 670/ES, 708/PB e 712/PA buscaram amparar a greve no serviço público.

As decisões dessas ações vieram a reconhecer a possibilidade de aplicação subsidiária da lei de greve dos trabalhadores celetistas aos casos de greve no serviço público, um avanço tímido no reconhecimento e na concretização dos direitos desses trabalhadores. A aplicação da Lei nº 7.783/1989 é restrita à ausência de lei específica, que ainda deve ser formulada pelo Congresso Nacional.

Os julgamentos ocorreram em 2007. Por 19 anos os servidores públicos permaneceram desamparados, mesmo com o direito constitucionalmente assegurado. No Mandado de Injunção 670/ES o STF estipulou o prazo de 45 dias para que fosse sanada a mora legislativa, o que sabidamente não foi cumprido.

A lei nº 7.783/1989 expressa em seu artigo 11 que “nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”.

As necessidades inadiáveis da comunidade, segundo a lei, são aquelas que, se não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Os sindicatos ou os trabalhadores ficam obrigados, nestes casos, a comunicar a decisão aos superiores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação.

Aos “servidores militares”, porém, conforme já explicitado nos capítulos anteriores, o regime jurídico especial decorre em grande parte da Constituição Federal. A vedação ao direito de greve e de sindicalização é estatuída por norma constitucional.

Uma forma objetiva de alteração, sem adentrar no mérito já suscitado de colisão entre normas e princípios constitucionais, que necessita de apreciação do Supremo Tribunal Federal após provocação<sup>290</sup>, seria o processo por emenda constitucional.

Até porque as decisões do Supremo Tribunal Federal acerca do tema são denegatórias ao direito de greve, justificadas pelo princípio da hierarquia e disciplina:

2. Os militares, indivíduos que são, não foram excluídos da garantia constitucional da individualização da pena. Digo isso porque, de ordinário, a Constituição Federal de 1988, quando quis tratar por modo diferenciado os servidores militares, o fez explicitamente. Por ilustração, é o que se contém no inciso LXI do art. 5º do Magno Texto, a saber: “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”. Nova amostragem está no preceito de que “não caberá habeas corpus em relação a punições disciplinares militares” (§ 2º do art. 142). Isso sem contar que são proibidas a sindicalização e a greve por parte do militar em serviço ativo, bem como a filiação partidária (incisos IV e V do § 3º do art. 142). 3. De se ver que esse tratamento particularizado decorre do fato de que as Forças Armadas são instituições nacionais regulares e permanentes, organizadas com base na hierarquia e disciplina, destinadas à Defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (cabeça do art. 142). Regramento singular, esse, que toma em linha de conta as “peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra” (inciso X do art. 142)<sup>291</sup>.

A força normativa da Constituição é desprendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é. Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. Ocorre, contudo, que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. Atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça --- onde as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por esse direito. Serviços públicos desenvolvidos por grupos armados: as atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve [art. 142, § 3º, IV]<sup>292</sup>.

Uma Constituição sempre é editada com a intenção de durar no tempo, contudo, a dinâmica político-social pode reclamar ajustes na vontade do poder constituinte originário. Para permitir que o texto constitucional seja conformado e se amolde à realidade social, o próprio poder constituinte originário cria o poder de

<sup>290</sup> A jurisdição está atrelada aos brocardos do *nemo iudex sine actore* (não há juiz sem autor) e *ne procedat iudex ex officio* (o juiz não pode proceder – dar início ao processo - sem a provocação da parte). Estes princípios consubstanciam a índole inerte dos órgãos jurisdicionais, inclusive dos tribunais superiores, que somente poderão aplicar a lei ao caso concreto se devidamente provocados pelos legitimados em face da existência de uma pretensão resistida amparada pelo ordenamento jurídico. Esta provocação é feita por meio da ação judicial, na qual se invoca a tutela do Estado-Juiz a fim de que haja a prestação jurisdicional.

<sup>291</sup> STF, Habeas Corpus nº 104174, relator ministro Ayres Britto, julgado em 29.03.2011.

<sup>292</sup> STF, Reclamação nº 6568, relator ministro Eros Grau, julgado em 21.05.2009.

reforma e estabelece o procedimento a ser seguido e as limitações a serem observadas.

Por ser um poder instituído, condicionado e não inicial, o poder de emenda à Constituição, exercitado pelo Poder Legislativo, está sujeito a limitações formais e materiais, estabelecidas no artigo 60 da Lei Maior.

Conforme esclarece Eneida Desiree SALGADO, no atual momento histórico brasileiro, a vontade do povo revela-se preponderantemente por meio da representação. E apenas a escolha livre e periodicamente renovada pode permitir que um homem possa dirigir os outros<sup>293</sup>.

Assim corrobora Michel TEMER:

É certo que por força da reforma criam-se normas constitucionais. Já agora, entretanto, a produção, dessa normatividade não é emanção direta da soberania popular, mas indireta, como também ocorre no caso da formulação da normatividade secundária (leis, decretos, sentenças judiciais). No caso da edição de lei, por exemplo, também há derivação indireta da soberania popular. Nem por isso se aludira a um “Poder Constituinte Originário”. Parece-nos mais conveniente reservar a expressão “Poder Constituinte” para o caso de emanção normativa direta da soberania popular. O mais é fixação de competência: a reformadora (capaz de modificar a Constituição); a ordinária (capaz de editar a normatividade infraconstitucional). É apropriado, assim, denominar a possibilidade de modificação parcial da Constituição como competência reformadora<sup>294</sup>.

O rol de legitimados para propor emendas à Carta Magna é taxativo e exercido, portanto, somente pelos eleitos:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;  
II - do Presidente da República;  
III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

O § 4º do respectivo artigo impõe restrições de ordem material às deliberações de eventuais propostas. Não poderá tender a abolir: (I) a forma federativa de Estado, (II) o voto direto, secreto, universal e periódico, (III) - a separação dos Poderes, (IV) os direitos e garantias individuais.

<sup>293</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **A Representação Política e sua Mitologia** [online]. Disponível em: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/EneidaDesireeSalgado.pdf>>. Arquivo capturado em 21 de agosto de 2013.

<sup>294</sup> TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 36.

O constituinte originário estabelece cláusulas de “irreformabilidade” total ou parcial da Constituição. As “(...) limitações de fundo ou materiais, (...) dá lugar às chamadas ‘cláusulas pétreas’, ‘intocáveis’, ‘irreformáveis’ ou ‘eternas’”<sup>295</sup>.

São limites fixados ao conteúdo ou substância de uma reforma constitucional e que operam como verdadeira limitação ao exercício do poder constituinte reformador. Traduzem um esforço do constituinte para assegurar a integridade da carta, impedindo que eventuais reformas provoquem a ruptura, o enfraquecimento ou impliquem profunda mudanças de identidade da ordem política.

O significado último, portanto, das cláusulas pétreas está em prevenir um processo de erosão da Constituição. A cláusula pétrea não existe tão-só para remediar situação de destruição da Carta, mas tem a missão de inibir a mera tentativa de abolir o seu projeto básico. Pretende-se evitar que a sedução e apelos próprios de certo momento político destruam um projeto duradouro<sup>296</sup>.

Parece que ao pé da letra, o texto, cuja óbvia intenção é proteger os direitos fundamentais, exclui da garantia os direitos sociais (e nem se fale dos direitos de solidariedade). Esta interpretação resta absurda como assevera FERREIRA FILHO:

Por que proteger uma espécie de direitos fundamentais mais do que outra? Assim, deve-se entender que o legislador disse menos do que queria e, portanto, os direitos sociais estão incluídos na proibição. Afinal, na interpretação – já ensinavam os romanos- há de prevalecer o espírito, não a letra<sup>297</sup>.

Parece coerente que os direitos e garantias fundamentais, abrangidos pela cláusula pétrea, seriam além dos limites do art. 5º abrangendo os direitos sociais descrito na Constituição Federal, do artigo 6º ao 11 da CF, além de outros direitos previsto em toda carta.

A elaboração de emendas à Constituição segue o seguinte rito: apresentada a proposta, será ela discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em

---

<sup>295</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 35.

<sup>296</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3.ed.rev.atual, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 218-9.

<sup>297</sup> FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 26.ed. Saraiva, 1999, p. 97-8.

dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas, três quintos dos votos dos membros de cada uma delas (art. 60, § 2º)<sup>298</sup>.

Aprovada, será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º)<sup>299</sup>.

A Constituição conferiu ao Congresso Nacional, portanto, a competência para elaborar emendas a ela. Um órgão dotado do poder de emendar a Carta Magna original. Esse poder não lhe pertence por natureza, mas deriva (competência constituinte derivada ou constituinte de segundo grau) do constituinte originário<sup>300</sup>.

Trata-se de um problema de técnica constitucional, já que seria muito complicado, quase que impossível, convocar o constituinte originário todas as vezes que fossem necessárias as emendas. O poder de reforma da constituinte visa, em última análise, permitir a mudança da Carta Constitucional, adaptando-a às novas necessidades, a novos impulsos, a novas forças, sem que para tanto seja preciso recorrer à revolução, sem que seja preciso recorrer ao Poder Constituinte originário<sup>301</sup>.

O poder de reforma é inquestionavelmente um poder limitado, já que regrado por normas da própria Constituição que lhe impõem procedimento e modo de agir, dos quais não se pode arredar sob pena de ser viciada, ficando sujeita ao controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário<sup>302</sup>.

---

<sup>298</sup> SILVA, José Afonso da Silva. Op. cit., p. 64.

O Anexo IV visa facilitar a compreensão do processo de criação de uma PEC.

<sup>299</sup> Idem.

<sup>300</sup> Idem, p. 64-5.

<sup>301</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direito Constitucional Comparado**. v. 1. São Paulo: José Bushatsky, 1974, p. 155-6.

<sup>302</sup> SILVA, José Afonso da Silva. Op. cit., p. 65.

## 4.2 A incorporação na Constituição brasileira dos direitos de greve e sindicalização aos policiais militares

O legislador constitucional brasileiro omitiu muitos direitos trabalhistas que possuem importante valor para a conformação da dignidade do trabalhador aos militares. O desembargador Irineu Antônio PEDROTTI, do Tribunal de Justiça de São Paulo, esclarece sobre a brutal diferença de regime jurídico entre as categorias de agentes públicos:

(1) Ao serviço público, pelo compromisso: habitualmente, são reclamados conhecimentos técnicos prévios para o regular desempenho das funções; eficiência, probidade, dedicação, interesse e respeito pela causa pública, no mais das vezes sob o império de estatuto próprio;

(2) Ao militar, pelo juramento: o conhecimento escolar comum, segundo a carreira que abraçar, uma vez que todo o seu ofício será proporcionado pelo Estado; a defesa da sociedade, do Estado e da Pátria, se preciso com a própria vida; risco à vida (veja-se o alto número de mortos e feridos); insalubridade elevada, pela exposição a riscos à saúde e à integridade física no exercício das funções ostensiva e de preservação da ordem pública, como na de combate a incêndios, resgates, salvamentos e defesa civil; horários variados com prolongamentos e antecipações de escalas de serviço e, daí, a previsão legal de que pode ocorrer situação que impossibilita o recebimento de horas extras e de remuneração por trabalho noturno superior ao diurno; hierarquia e disciplina com código de conduta moral e disciplinar necessário à garantia da lei, da ordem e dos poderes constituídos; proibição constitucional ao direito de sindicalizar-se e de greve; submissão ao Código Penal Militar e ao Código de Processo Penal Militar, além das normas penais, civis e processuais pertinentes para o efetivo controle da Força; possibilidade de reversão de Oficiais da reserva ao serviço ativo nas situações previstas em lei e, com isto, ao alcance das disposições do Regulamento Disciplinar e das disposições legais “ut supra”; não acesso ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, fato somente compensado pela inatividade com vencimentos integrais, iguais aos dos militares da ativa; vedação ao aviso-prévio, ao décimo terceiro salário proporcional ao tempo de serviço, à participação nos lucros e ao seguro-desemprego<sup>303</sup>.

Tentando adequar esse abismo, a Câmara dos Deputados analisa atualmente a Proposta de Emenda à Constituição nº 186/12, do deputado Francisco Eurico da Silva (PSB-PE), que garantiria ao militar o direito de greve, de livre associação sindical e a outras formas de manifestação coletiva. Esses direitos seriam definidos e limitados, como aos servidores públicos civis, em lei específica.

Como argumenta o deputado autor do projeto, ao negar o direito de greve e sindicalização, a Constituição nega aos militares a condição plena de cidadania. Ele explica ainda que o Brasil já ratificou convenções internacionais sobre direitos de

<sup>303</sup> PEDROTTI, Irineu Antônio. Militares estaduais: regime próprio de previdência. **A Força Policial**, n. 47, p. 11-7, jul.-set., 2005.

organização e negociação coletiva com direitos aplicáveis às polícias e às Forças Armadas.

Com a ratificação dessas convenções, estes direitos passaram a alcançar necessariamente as Forças Armadas e as forças auxiliares do país, restando ao legislador infraconstitucional apenas a alternativa de definir as normas que serão aplicadas de forma restritiva, mas nunca proibitiva<sup>304</sup>.

A admissibilidade da PEC será analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Se aprovada, será constituída uma comissão especial para analisar o mérito da proposta, que depois seguirá para o Plenário, onde será votada em dois turnos.

A redação da emenda ao texto constitucional restaria a seguinte:

Art. 1º O inciso IV do parágrafo 3º do art. 142 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

IV – ao militar, nos termos e limites definidos em lei, são garantidos o direito à livre associação sindical e o direito de greve e de outras formas de manifestação coletiva;

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

A justificativa da PEC esclarece que, mesmo com a aura democrática que se reveste a Constituição Federal de 1988, criou-se uma espécie de cidadãos de segunda classe ao não aplicar integralmente aos militares os direitos garantidos aos demais servidores do Estado, inclusive por não permitir a eles o direito de greve e de sindicalização, direitos humanos universais e inalienáveis: *“Negá-los a alguém, é negar-lhe a plena condição de cidadania”*<sup>305</sup>.

Esclarece-se que o direito à sindicalização está erigido, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, como um dos direitos humanos fundamentais: *“Negá-lo a quem quer que seja coloca o Estado como agressor aos direitos humanos”*<sup>306</sup>.

<sup>304</sup> Exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional nº 186/2012.

<sup>305</sup> Prolatado pelo deputado Francisco Eurico da Silva (PSB-PE), no relatório da Proposta de Emenda Constitucional nº 186/2012.

<sup>306</sup> Idem.

A importância das contribuições do Direito Internacional é esclarecida por Flávia PIOVESAN:

Estas considerações têm o fito de revelar o quão intenso é o impacto jurídico do Direito Internacional dos Direitos Humanos no ordenamento interno. Considerando a natureza constitucional dos direitos enunciados nos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, três hipóteses poderão ocorrer. O direito enunciado no tratado internacional poderá: a) reproduzir direito assegurado pela Constituição; b) inovar o universo de direitos constitucionalmente previstos; c) contrariar preceito constitucional. Na primeira hipótese, os tratados internacionais de direitos humanos estarão a reforçar o valor jurídico de direitos constitucionalmente assegurados. Já na segunda hipótese, estes tratados estarão a ampliar e estender o elenco dos direitos constitucionais, complementando e integrando a declaração constitucional de direitos. Por fim, quanto à terceira hipótese, prevalecerá a norma mais favorável à proteção da vítima. Vale dizer, os tratados internacionais de direitos humanos inovam significativamente o universo dos direitos nacionalmente consagrados - ora reforçando sua imperatividade jurídica, ora adicionando novos direitos, ora suspendendo preceitos que sejam menos favoráveis à proteção dos direitos humanos<sup>307</sup>.

Os limites jurídicos impostos ao Estado advêm também de regras e princípios jurídicos internacionais. Estes princípios e regras são, em grande número, recebidos ou incorporados no direito interno, fazendo parte do direito brasileiro (CRFB, artigo 5º, parágrafos 2º e 3º).

Joaquim José Gomes CANOTILHO expressa que nenhum Estado pode permanecer fora da comunidade internacional. Por isso, deve submeter-se às normas de direito internacional, quer nas relações internacionais, quer no próprio atuar interno<sup>308</sup>.

A amizade e abertura ao direito internacional é uma das dimensões caracterizadoras do Estado de direito. Em termos mais concretos, a vinculação do Estado ao direito internacional começa, desde logo, pela observância e cumprimento do chamado direito imperativo (*jus cogens*) internacional. Embora a doutrina ainda não tenha recortado de forma clara e indiscutível o núcleo duro deste “direito cogente”, existem alguns princípios inquebrantavelmente limitativos do Estado.(...) Os direitos fundamentais, tal como estruturam o Estado de direito no plano interno, surgem também, nas vestes de direitos humanos ou de direitos do homem, como um núcleo básico do direito internacional vinculativo das ordens jurídicas internas. Estado de direito é o Estado que respeita e cumpre os direitos do homem consagrados nos grandes pactos internacionais (exemplo: Pacto Internacional de Direitos Pessoais, Cívicos e Políticos; Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais), nas grandes declarações internacionais (exemplo: Declaração Universal dos Direitos do Homem) e noutras grandes convenções de direito internacional (exemplo: Convenção Europeia dos Direitos do Homem). A vinculação do Estado pelo direito internacional é, em alguns Estados, de tal forma intensa que leva as

<sup>307</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 126-7.

<sup>308</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Op. cit., p. 11.



próprias constituições internas a proclamarem o direito internacional como fonte de direito de valor superior à própria constituição (exemplo: Holanda e Áustria)<sup>309</sup>.

Duas Convenções internacionais ratificadas pelo país são citadas na justificativa dos parlamentares. A Convenção nº 98, sobre a Aplicação dos Princípios do Direito de Organização e de Negociação Coletiva, de 01/07/1949, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 49, de 27 de agosto de 1952, e promulgada pelo Decreto nº 33.196, de 29 de junho de 1953, que expressa:

Art. 1º

1. Os trabalhadores devem beneficiar de proteção adequada contra todos os atos de discriminação que tendam a lesar a liberdade sindical em matéria de emprego.
2. Tal proteção deve nomeadamente aplicar-se no que respeita a atos que tenham por fim:
  - a) Subordinar o emprego do trabalhador à condição de ele não estar filiado num sindicato ou que deixe de fazer parte de um sindicato;
  - b) Despedir o trabalhador ou causar-lhe prejuízo por quaisquer outros meios, por motivo de filiação sindical ou de participação em atividades sindicais fora das horas de trabalho ou, com o consentimento do patrão, durante as horas de trabalho.

...

Art. 5º

- I. A legislação nacional determinará em que medida, as garantias previstas pela presente convenção se aplicam as forças armadas ou à polícia.

A Convenção nº 154, sobre o Incentivo à Negociação Coletiva, de 19/06/1981, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 22, de 12 de maio de 1992, e promulgada pelo Decreto nº 1.256, de 29/09/1994, reforça o direito à categoria:

Art. 1º

1. Esta Convenção aplica-se a todos os ramos de atividade econômica.
2. Será definida por leis ou regulamentos nacionais a extensão em que se aplicarão às forças armadas e à polícia as garantias providas nesta Convenção.
3. Com relação ao serviço público, modalidades especiais de aplicação desta Convenção podem ser estabelecidas por leis ou regulamentos nacionais ou pela prática nacional.

Art. 2º

Para os efeitos desta Convenção, o termo "negociação coletiva" compreende todas as negociações que se realizam entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma ou mais organizações de empregadores, de um lado, e uma ou mais organizações de trabalhadores, de outro, para: (...)

Importante esclarecer que o § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, também fruto da já referida Emenda Constitucional nº 45/2004, tentou trazer harmonia para o sistema constitucional ao estabelecer a necessidade de quorum

---

<sup>309</sup> Idem.

qualificado, similar aos das emendas constitucionais, para que os tratados de direitos humanos (fundamentais) ingressem na ordem jurídica com nível constitucional.

Antes de tal dispositivo, por uma leitura sistêmica do modelo constitucional implementado, pode-se afirmar que os tratados internacionais de direitos humanos gozam apenas de supralegalidade.

O legislador pátrio, portanto, pode adequar esse descompasso entre nossa Carta Constitucional e a democracia moderna submetendo os tratados à nova apreciação por quórum qualificado, como outra possibilidade de concessão do direito de greve e sindicalização.

Esta solução é a que melhor se coaduna com o sistema constitucional. Se por um lado o § 3º do art. 5º da Constituição Federal se traduz em uma declaração eloqüente de que os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à mudança constitucional e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparadas às normas constitucionais, nada veda que tais tratados possam ser reexaminados pelo Parlamento, ofertando-lhes assim a possibilidade de ingressarem no ordenamento jurídico no mais alto patamar normativo<sup>310</sup>.

Apenas depois de ratificados pelo Brasil pelo quórum qualificado os instrumentos do direito internacional alcançariam o altiplano do ordenamento jurídico. O confronto do artigo 142, § 3º, inciso IV, com as normativas internacionais ratificadas encontraria solução em consonância com os princípios constitucionais pela aplicação da norma mais benéfica ao trabalhador.

Regulada constitucionalmente a matéria, de uma ou outra forma, as normas infraconstitucionais poderiam ser aplicadas de forma apenas restritiva, mas não proibitiva, já que esse direito restaria garantido.

Não se pode entender restrição como negação, e sim como uma concessão sujeita a regras que impõem determinados limites, até por força de mandamento contido na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948):

Art. 23 IV

Todo homem tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para a proteção de seus interesses.

---

<sup>310</sup> CARVALHO, Wellington. Tratados internacionais de direitos humanos anteriores à emenda constitucional 45: o problema do status normativo. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, n. 8, 2010.

Diretamente associado ao direito à sindicalização, exsurge o direito à greve, que, das manifestações coletivas contemporâneas, é, certamente, um dos mais fortes instrumentos de pressão na luta por direitos inerentes ao ser humano.

O direito à greve é uma conquista obtida na luta contra arbitrariedades e outros desmandos cometidos pelos patrões, que poderá ser a própria Administração Pública agindo como empregadora e em polo antagônico aos seus servidores, na medida em que seus interesses nem sempre serão convergentes<sup>311</sup>.

A greve está inserida no direito de resistência, na categoria dos direitos naturais inerentes ao ser humano, dos direitos fundamentais do trabalhador, enquanto pessoa humana, dos direitos que dispensam normas para serem exercidos, pois todo o homem tem o poder-dever de lutar pelos seus direitos, de lutar pela melhoria das condições sociais<sup>312</sup>.

Por isso a greve pode ser entendida como um instrumento da democracia a serviço da cidadania, enquanto reação pacífica e ordenada contra os atos que desrespeitem a dignidade da pessoa humana trabalhadora. Sindicalização e greve caminham juntas ao longo da história, sendo difícil falar de uma sem alcançar a outra. Ambas indissociáveis da imagem do trabalhador e da sua luta por melhores condições laborativas e de remuneração e, quase sempre, com os seus interesses em polo antagônico aos interesses do patronato.

Como ensina Júlio César do PRADO LEITE:

A greve é um direito fundamental que se arrima na Declaração dos Direitos do Homem (...). Com efeito, o ato internacional em causa, de modo explícito, cuida de assegurar condições justas e favoráveis de trabalho. Para obtê-las ou confirmá-las todo trabalhador tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para a proteção de seus interesses. Não há greve sem sindicato. O sindicato tornar-se-ia uma mera associação corporativa assistencial se não dispuser do direito de fazer greve.<sup>313</sup>

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16/12/1966, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, colocou o direito à greve

---

<sup>311</sup> Exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional nº 186/2012.

<sup>312</sup> Idem.

<sup>313</sup> PRADO LEITE, Julio César do. A greve no contexto democrático. **Síntese Trabalhista**. Porto Alegre, RS, n. 82, abr. 1996.

de forma expressa:

Art. 8º - 1. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a garantir:

a) O direito de toda pessoa de fundar com outras sindicatos e de filiar-se ao sindicato de sua escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias;

b) O direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formar organizações sindicais internacionais ou de filiar-se às mesmas;

c) O direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas;

d) O direito de greve, exercido em conformidade com as leis de cada país.

2. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos pelos membros das forças armadas, da polícia ou da administração pública.

3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que os Estados-partes na Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam - ou a aplicar a lei de maneira a restringir - as garantias previstas na referida Convenção.

O Pacto, ratificado pelo Brasil, não fala em negação do direito para os militares e policiais, mas apenas em restrições, salvo se o legislador, agindo com deliberada má-fé, pretender levar as restrições a tal monta que as fará equivaler à negação pura e simples desse direito.

A despeito da proibição geral no Brasil, há países no mundo que reconhecem aos membros das forças armadas o direito de se organizar e defender seus interesses profissionais, em alguns casos com restrições específicas, tais como a Alemanha, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido e a Suécia. Em relação aos policiais, certos países asseguram o direito de sindicalização igual às demais categorias de servidores públicos ou por força de uma legislação especial<sup>314</sup>, tal como sucede na Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Costa do Marfim, Dinamarca, Finlândia, França, Guiné, Islândia, Luxemburgo, Malawi, Nigéria, Noruega, Nova Zelândia, Holanda, Reino Unido, Senegal, Suécia, Tunísia, Portugal e Espanha.

Hoje, aos integrantes das Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica, no âmbito federal – e das Forças Auxiliares – Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, no âmbito estadual, distrital e territorial –, todos sujeitos ao

<sup>314</sup> ROMITA, Arion Sayão. **Regime jurídico dos servidores públicos civis: aspectos trabalhistas e Previdenciários**. São Paulo: LTr Editora, 1993, p.40.

princípio da hierarquia e da disciplina, é vedado, nos termos da Carta Magna em vigor, por mais justos que sejam seus anseios e reivindicações, o exercício do direito de greve porque esse é o mandamento taxativamente colocado (art. 142, § 3º, IV, da CF/88), aplicável, por extensão, aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 42, § 1.º, da CF/88)

Com isso, em plena vigência das regras da democracia, da supremacia dos direitos do homem, foi gerada uma categoria de cidadãos de segunda classe, daqueles que não têm como expressar a insatisfação que perpassa pelas fileiras castrenses, pois vedações de ordem constitucional, aliadas ao princípio da hierarquia e da disciplina, têm servido para calar o descontentamento que aflige os corações e mentes daqueles que sofrem no seu dia-a-dia os rigores da atividade militar.

Conforme preleciona Jean-Claude MONET, o sindicalismo constitui uma peça mestra no modelar do funcionamento interno das organizações policiais, desenvolvendo a “autonomização dos corpos policiais através da reivindicação de um profissionalismo”<sup>315</sup>.

Suas capacidades integradoras ultrapassam amplamente as das autoridades políticas e as das hierarquias policiais. Além de assegurar vantagens materiais e de condições de trabalho, funcionam “como uma espécie de sismógrafo cujas reações e mensagens dirigidas aos governantes constituem lembranças úteis aos limites que seria perigoso ultrapassar”<sup>316</sup>.

O movimento de sindicalização apresenta duas faces do movimento democrático: o da reivindicação profissional e o da contestação sociopolítica.

Na Europa, o fenômeno do associativismo militar “é de certa maneira a consequência inevitável da adoção de valores democráticos pelas sociedades ocidentais e da homogeneização civil-militar que se acentuou nas últimas décadas”<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> MONET, Jean-Claude. **Polícias ...** Op. cit., p. 148.

<sup>316</sup> Idem.

<sup>317</sup> VAZ, Nuno Mira. **Civilização das Forças Armadas nas Sociedades Demoliberais**. Lisboa: Edições Cosmos, 2002, p. 216.

A constatação de importância estratégica dos sindicatos policiais para o governo é revelada em discurso no ano de 1970, pelo então Secretário de Estado para o Emprego do Reino Unido Hon Robert:

No sector público existe uma clara necessidade de um mecanismo de coordenação para aconselhar o Governo quanto às remunerações de certos grupos, para quem os mecanismos de negociação, por uma ou outra razão, não são apropriados. O governo tem intenção de criar três Comissões de Aconselhamento com algum grau de coordenação entre si. Uma irá aconselhar sobre as remunerações dos Administradores das Indústrias Nacionalizadas, Magistrados, Administradores dos Serviços Públicos, "Oficiais Seniores" (Major-General e superiores) das Forças Armadas, e outros grupos que apropriadamente se lhes possam equiparar. Outra aconselhará sobre as remunerações das Forças Armadas em geral. Uma terceira aconselhará sobre as remunerações dos Médicos e Dentistas do Serviço Nacional de Saúde<sup>318</sup>.

A taxa de sindicalização dos policiais é muito elevada na Europa: atinge 70% na França, 80% na Espanha, e gira em torno de 90 e até 100% nos países anglo-saxões e escandinavos<sup>319</sup>.

Wilson Odirley VALLA assevera que no Brasil, não obstante a existência de normas restritivas, instalou-se um processo de "sindicalização branca" nas instituições policiais militares, por meio da qual seus integrantes, pertencentes aos diversos círculos hierárquicos, reunidos em associações, clubes e outros agrupamentos afins, com aparência de organizações beneficentes ou grupos recreativos, passam a exercer movimentos representativos de classe com conotações políticas, reivindicatórias e de interesses corporativos, com destaque para as mobilizações salariais<sup>320</sup>.

As associações policiais brasileiras citam em seus estatutos o objetivo de defender os interesses individuais e coletivos de seus associados policiais militares. Prestam auxílio cedendo, por exemplo, a defesa técnica em processos administrativos disciplinares e em ações judiciais. Destaca-se que muitos dos dirigentes destas associações já buscaram, via processo eleitoral, obtenção de vagas no poder legislativo, para melhor representar a classe de trabalhadores.

<sup>318</sup> MEXIA, César Augusto Martins. **Dinâmicas do associativismo militar em Portugal**. Dissertação (Mestrado), Universidade de Aviero, Secção Autónoma de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas. Aviero, 2009, p. 31.

<sup>319</sup> MONET, Jean-Claude. **Polícias ...** Op. cit., p. 152.

<sup>320</sup> VALLA, Wilson Odirley. **A sindicalização via processo associativo e o enfraquecimento da hierarquia e da disciplina**. Disponível em: <<http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=664>>. Acessado em: 30.08.2013.

Os dirigentes das corporações militares veem com ressalvas o exercício ativo das associações na busca de direitos dos militares estaduais.

Do ponto de vista ético-militar, é um absurdo, cabendo este dever de representação fluir até o Governador e demais órgãos da Administração através da cadeia de comando, jamais por intermédio de negociações com lideranças amotinadas, a exemplo do sucedido em vários episódios. A bem da verdade, a Constituição assegura a plena liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar. As oportunas exceções contidas neste preceito indicam que não se trata de garantia absoluta, isto é, além de acatar as exigências constitucionais, sujeita-se à avaliação de seus direitos ou objetivos à luz das obrigações de respeito à ordem pública e à democracia<sup>321</sup>.

É inegável, porém, que as associações constituem importante alternativa de exercício da democracia, seja por “desempenharem funções de cooperação com os governos, por ampliarem espaços de representação política e/ou contestarem padrões culturais e institucionais”<sup>322</sup>.

Na sua essência, o associativismo tem um caráter voluntário, tendo como objetivo dar resposta a uma necessidade sentida por um grupo de pessoas singulares ou coletivas.

A participação ativa dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito, ou que têm implicações diretas nas suas vidas, constitui-se uma expectativa crescente na sociedade moderna, e que deve ser estimulada.

Aos policiais militares deve ser privilegiada hoje uma lógica profissional que não suprime em nada o mínimo ético da lógica vocacional. É que a condição de patrulheiro de rua coloca o seu titular em permanente diálogo com seus parceiros da sociedade civil, tão especialistas como ele nos mesmos ramos de investigação tecnológica.

Obstaculizar o reconhecimento do associativismo tem apenas a virtualidade de retardar e nunca neutralizar o prosseguimento do processo pró-ativo da nossa democracia.

A evolução do pensamento democrático, bem como a produção de instrumentos legais comunitários e internacionais, permite caracterizar este direito

---

<sup>321</sup> Idem.

<sup>322</sup> ALMEIDA, Carla; LÜCHMANN, Lígia; RIBEIRO, Ednaldo. Associativismo e representação política feminina no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 8, maio-ago. 2012.

como um verdadeiro direito humano, extensível aos que labutam diuturnamente nas ruas pela garantia do exercício do direito de todos.



## CONCLUSÃO

É evidente que a Polícia Militar do Paraná possui seus antecedentes históricos lastreados em valores peculiares. O próprio regime jurídico diferenciado dos demais agentes públicos, avalizado pelo poder constituinte originário, demonstra sua especificidade.

Como já se manifestou o promotor Misael Duarte Pimenta Neto, atuante na Vara da Justiça Militar Estadual, “incide (nesta espécie de agente público) o rigor administrativo como prevalência do interesse de Estado, ao qual o militar se subjugava por força do dever e não lhe cabe transação, pois uma vez incorporado, faz parte de uma categoria especial, que goza de direitos, deveres e restrições absolutamente diferentes do contexto regente da vida paisana”<sup>323</sup>.

Porém, as inúmeras e corriqueiras manifestações destes militares ensejam a reflexão. Passados mais de 20 anos da promulgação da Constituição, o regime jurídico atualmente em vigor nestas instituições é o mais acertado? As corporações militares possuem legitimidade no espaço democrático? Será que estas instituições não precisam ser repensadas?

A presente dissertação caminha nesta discussão e busca evidenciar a possibilidade de uma maior abertura destas instituições ao diálogo, inclusive com seu público interno, os policiais militares. A tentativa de concessão do direito à greve e de sindicalização pelo poder reformador parece um importante passo a ser dado.

Num período em que se procura uma sociedade mais aberta e participativa, deve-se eliminar as restrições de direitos, liberdades e garantias impostas aos policiais militares.

A participação ativa dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito, ou que têm implicações diretas nas suas vidas, constitui uma expectativa crescente nas sociedades modernas.

A democracia representativa vem apresentando problemas e limites que tem estimulado o debate e o desenvolvimento de novos modelos que ampliam os atores, os espaços, e os sentidos da política.

---

<sup>323</sup> Autos nº 2013.874-1/VJME (pedido de reabilitação criminal).

Como externado pela doutrina apontada neste trabalho, as regras constitucionais podem ser relativizadas para garantia dos direitos fundamentais aos policiais militares.

A regra deve buscar sua justificação num princípio. Caso seja contrária a qualquer princípio, antes de inconstitucional, será “intrinsecamente irracional, arbitrária, ou manifestamente injusta”<sup>324</sup>.

Deve interessar ao Estado democrático de direito o cultivo de valores que interessem ao “patriotismo constitucional”.

Conforme infere Jürgen HABERMAS, esse conceito relaciona-se à construção de uma identidade nacional a partir não de fatores étnicos, religiosos ou culturais – tendo em vista o pluralismo existente na sociedade – mas do respeito e da vivência de princípios universalistas ligados à democracia e aos direitos fundamentais<sup>325</sup>.

Os direitos fundamentais, como apresentados, estão em contínuo avanço, podem ser restringidos em face de outros princípios constitucionais, mas não podem ter suprimido seu núcleo.

Ademais, a cultura democrática somente irá adentrar as velhas instituições policiais por meio dos seus agentes, considerados importantes protagonistas das políticas públicas de segurança.

Estas foram algumas das incontáveis possibilidades que se abrem na busca pela concretização dos direitos fundamentais e pela busca da dignidade da pessoa humana da classe de trabalhadores militares, não se esgotando neste estudo esta complexa (penosa e infindável) batalha pela transformação e superação da atual realidade.

---

<sup>324</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. Diritto per: valori, principi o regole? (a proposito della dottrina dei principi di Ronald Dworkin). **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, Firenze, t. 1, n. 31, p. 877, 2002.

<sup>325</sup> HABERMAS, Jürgen *apud* SARMENTO, Daniel. Op. cit., p. 69.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. **O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea** [online]. Disponível em <<http://www.nevusp.org/downloads/down078.pdf>>. Arquivo capturado em 06 de junho de 2013.
- ALMEIDA, Carla; LÜCHMANN, Lígia; RIBEIRO, Ednaldo. Associativismo e representação política feminina no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 8, maio-ago. 2012.
- AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. **Direito e segurança pública, a juridicidade operacional da polícia**: O manual do policial moderno. Brasília: Consulex, 2003.
- ARCHELA, Danielle Cristina Guizzo. **A genealogia foucaultiana da economia política clássica**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. Curitiba, 2013.
- ASSIS, Jorge César de. **Curso de Direito Disciplinar Militar**. Curitiba: Juruá, 2008.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BAYLEY, David. The police and political development in Europe. In: TILLY, Charles. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- BEATO FILHO, Cláudio. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.4, out./dec., 1999.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundamentos de Política Social** [online]. Disponível em <[http://www.abem-educmed.org.br/fnepas/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-1.pdf](http://www.abem-educmed.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf)>. Arquivo capturado em 29 de agosto de 2013.
- BORTOLOZZI JÚNIOR, Flávio. **A criminalização dos movimentos sociais como obstáculo à consolidação dos direitos fundamentais**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2008.
- BRANDÃO, Paulo de Tarso. As Crises dos Direitos Fundamentais: os direitos fundamentais em tempo de crise. In: MARCELINO JUNIOR, Júlio Cesar; KELLER, Juliano; CADEMARTORI, Sérgio (org.). **Direitos Fundamentais, Economia e Estado: Reflexões em Tempos de Crise**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.
- BRITTO, Carlos Ayres. As cláusulas pétreas e sua função de revelar e garantir a identidade da Constituição. In: ROCHA, Cármem Lúcia Antunes (Coord.). **Perspectivas do Direito Público. Estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

CALAZANS, Paulo Murilo. A liberdade de expressão como expressão da liberdade. In: **Temas de constitucionalismo e democracia**. VIEIRA, José Ribas (org). Rio de Janeiro, 2003.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra, 1994.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

\_\_\_\_\_. **Estado de Direto** [online]. Disponível em <<http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>>. Arquivo capturado em 20 de agosto de 2013.

CARVALHO, Wellington. Tratados internacionais de direitos humanos anteriores à emenda constitucional 45: o problema do status normativo. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, n. 8, 2010.

CIRINO DOS SANTOS, Juarez. **A Criminologia Radical**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **25 anos de constituição: há o que comemorar?** [online]. Gazeta do povo, Curitiba, 04.10.2013. Justiça e Direito.

COHEN, Joshua. Reflections on Habermas on Democracy. **Ratio Juris**, v. 12, n. 4, dez., 1999.

COIMBRA NEVES, Cícero Robson; STREIFINGER, Marcello. **Manual de Direito Penal Militar**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. **Civitas: Revista de Ciências sociais**, v. 8, p. 410, 2008.

\_\_\_\_\_. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. **Estado, Polícia e Democracia**. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Sociologia, 2001, cap. 1.

COSTA, Arthur; MEDEIROS, Mateus. A desmilitarização das polícias: policiais, soldados e democracia. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 1, n. 11, p. 66-89, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

CUNHA, Irineu Ozires. **Concurso entre crime militar e transgressão disciplinar** [online]. Disponível em <<http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=674>>. Arquivo capturado em 06 de julho de 2013.

DIAS, Lúcia Lemos. **A Política de Segurança Pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos**: a experiência da Paraíba no pós 1988. Tese (Doutorado), Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-graduação em Serviço Social. João Pessoa, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**. Tradução de Carlos Eugênio Marcondes Moura. São Paulo: USP, 1998.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Taking Rights Seriously**. Londres, 1977.

DURÃO, Susana. Engenharias do policiamento em Portugal: no campo com as polícias de segurança pública. In: LIMA, Roberto Kant; EILBAN, Lúcia; PIRES, Lenin (org.). **Conflitos, direitos e moralidade em perspectiva comparada**. v. 1. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

DURKHEIM, Emile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo, Abril, 1973.

ENRIQUEZ, Eugène. **Da horda ao Estado**: psicanálise do vínculo social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. Direitos Fundamentais, Economia e Estado: reflexões em tempos de crise. In: MARCELINO JUNIOR, Júlio Cesar; KELLER, Juliano; CADEMARTORI, Sérgio (org.). **Direitos Fundamentais, Economia e Estado: Reflexões em Tempos de Crise**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 49, 2000.

FARIA, José Henrique de. Ética na política e na empresa: 12 anos de reflexão. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 43, n. 01, p. 125-127, jan./mar. 2003.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional Comparado**. v. 1. São Paulo: José Bushatsky, 1974.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 30. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. **Ditos e Escritos IV**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

GRANOVETTER, Mark. **Le marché autrement**. Paris: Desclée de Brouwer, 2000.

\_\_\_\_\_. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a formação da cultura**, 9ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

GRAU, Antonio Baylos. **Derecho de huelga y servicios esenciales**. Madrid: Tecnos, 1988.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v. 1. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 42.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v. 2. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v. 2. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **O discurso filosófico da modernidade**. Traduzido por Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Estado Democrático de Direito: uma amarração paradoxal de princípios contraditórios?** In: Era das Transições. Tradução Flavio Beno Seibeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. São Paulo, n.58, 2003.

HESSE, Konrad. **Concepto y Cualidade de la Constitución**. In: Escritos de Derecho Constitucional. Tradução Pedro Cruz Villalon. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

HIPÓLITO, Marcello Martinez. A Formação Policial no Brasil e seus Desafios. **Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, Florianópolis, v. 3, p. 55-64, 2004.

KAPLAN, Herman Elliot. **The law of civil service**. New York: Matthew Bender, 1958.

LAZZARINI, Álvaro. Direito administrativo da ordem pública. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: Novos Paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve do servidor público civil e os direitos humanos** [online]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_34/artigos/Art\\_carlos.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_34/artigos/Art_carlos.htm)>. Arquivo capturado em 18.09.2013.

LEAL, Mônica Clarissa Hennig; SCHUMACHER, Gláucia. A concretização dos direitos fundamentais pela jurisdição constitucional: breve comparativo entre a atuação do *bundesverfassungsgericht* alemão e da *supreme court* norte-americana – reflexões acerca dos desafios e de se há uma jurisdição constitucional brasileira. In: REIS, Jorge Renato dos; GORCZEWSKI, Clóvis. **A Concretização dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Norton Editor, 2007, p. 246.

LIPSKY, Michael. **Street level bureauncracy**: dilemmas of the individual in the public services. New York: Russel Sage Foundations, 1980.

MALTHUS, Thomas Robert. **Ensayo sobre el principio de la población**. Tradução José Maria NOGUERA e Joaquim MIGUEL. Madri, 1846.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, nov. 2008, p. 121-42.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, Mateus Afonso. A desmilitarização das polícias e a legislação ordinária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 42, n. 165 jan./mar., p. 244-5, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Décio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3.ed.rev.atual, São Paulo: Saraiva, 2008.

MEXIA, César Augusto Martins. **Dinâmicas do associativismo militar em Portugal**. Dissertação (Mestrado), Universidade de Aviero, Secção Autónoma de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas. Aviero, 2009.

MEZAROBBA, Glenda. **Um acerto de contas com o futuro e suas consequências**: um estudo do caso brasileiro. São Paulo: Humanitas, 2006.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**: direitos fundamentais. 3. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2000.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**: direitos fundamentais. 3. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2000.

MORAES, Márcio André Medeiros. **O direito de greve no serviço público**. Curitiba, J.M., 2012.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de; KULAITIS, Leticia Figueira Moutinho. **Controle social perverso e a policialização das políticas públicas**: o caso da Segurança com Cidadania. (no prelo, versão provisória cedida pelos autores)

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **Em defesa do Estado ou da sociedade** [online]. Disponível em <[http://www.ninc.com.br/coluna-especial-detail.php?id\\_coluna=13](http://www.ninc.com.br/coluna-especial-detail.php?id_coluna=13)>. Arquivo capturado em 27 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **O Largo da (Des) Ordem** [online]. Disponível em <[http://www.ninc.com.br/coluna-especial-detail.php?id\\_coluna=8](http://www.ninc.com.br/coluna-especial-detail.php?id_coluna=8)>. Arquivo capturado em 27 de junho de 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MUNIS, Jaqueline. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and defense studies review**, v. 1, 2001.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Muita politicagem, pouca política são os problemas da polícia** [online]. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a11v2161.pdf>>. Arquivo capturado em 21 de agosto de 2013.

NEWMAN, Lawrence. **Power, state, and society**. Illinois: Waveland Press, 2005.

NOGUEIRA, Diego de Oliveira; ATTAYDE, Franciane. A implantação da Vara Cível na Justiça Militar Estadual do Paraná. **Direito Militar**, v. 95, 2012.



NOVAIS, Jorge Reis. **Os princípios constitucionais estruturantes da república portuguesa**. Coimbra: Coimbra, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direitos Fundamentais: trunfos contra a maioria**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

PEDROSO, Regina Célia. **Estado autoritário e ideologia policial**. São Paulo: Fapesp, 2005.

PEDROTTI, Irineu Antônio. Militares estaduais: regime próprio de previdência. **A Força Policial**, n. 47, p. 11-7, jul.-set., 2005.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições?** A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. [online]. São Paulo, vol.23, n.68, 2008.

PINTO, Mário. **O direito perante a greve**. Lisboa: *Análise Social*, v. 4, n.13, 1966.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

POULANTZAS, Nikos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PRADO LEITE, Julio César do. A greve no contexto democrático. **Síntese Trabalhista**. Porto Alegre, RS, n. 82, abr. 1996.

RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **DireitoGV**, São Paulo, jul./dez., 2008.

RIVERO, Jean. **Direito Administrativo**. Trad. de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Livraria Almedina, 1981.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. In: **CIVITAS**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan.-jun., 2005.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

RODRIGUES, José Honório. **Conciliação e reforma no Brasil**: um desafio histórico-cultural. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **Regime jurídico do servidor público nos Estados Unidos**. Brasília: Biblioteca digital da Câmara dos Deputados, 1995.

ROMITA, Arion Sayão. **Regime jurídico dos servidores públicos civis: aspectos trabalhistas e Previdenciários**. São Paulo: LTr Editora, 1993.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios gerais de direito sindical**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

SALGADO, Eneida Desiree. **A Representação Política e sua Mitologia** [online]. Disponível em: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/EneidaDesireeSalgado.pdf>>. Arquivo capturado em 21 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2010.

\_\_\_\_\_. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2005.

SAMPAIO CUNHA, Danilo Fontenele. Da Formação e Capacitação de Juízes Humanos Federais. **CEJ**, Brasília, n. 32, p. 26-39, jan./mar. 2006.

SANDEL, Michael. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado. Tradução Clóvis Marques. 4. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang, **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. Colisão entre direitos fundamentais e interesses públicos. In: SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). **Jurisdição e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. **HISTEDBR On-line**, Campinas, n.18, p. 114 - 128, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Filtragem constitucional**: construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.

SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. A “Polícia” e as funções do Estado: notas sobre a “Polícia” do Antigo Regime. **Revista da Faculdade de Direito: UFPR**, Curitiba, n.47, 2008.

SENNETT, Richard. **Autoridade**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SHEPTYCKI, James. Actuación policial frente a una protesta política, cuando la política se vuelve global. **Cenipe**, v. 25, jan./dez., 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros. 2006.

SIMPSON, Robert. Os conflitos coletivos no setor público na Grã-Bretanha. In: ROMITA, Arion Sayão (coord.). **A greve no setor público e nos serviços essenciais**. Curitiba: Genesis, 1997.

SYLVESTRE, Marie-Eve. Policiamento das incivilidades e demandas por segurança em Montreal (Canadá): percepções da comunidade e práticas policiais. In: LIMA, Roberto Kant; EILBAN, Lúcia; PIRES, Lenin (org.). **Conflitos, direitos e moralidade em perspectiva comparada**. v. 1. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

SKOLNICK, Jerome. **Justice without a trial**. New York: Macmillan, 1994.

SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Silvia. **O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil**. Brasília: SENASP, 2009, p. 16.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul./dez. 2006.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Política de segurança: grandes desafios** [online]. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/politica-de-seguranca-publica-grandes-desafios>>. Arquivo capturado em 02 de junho de 2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas** [online]. Disponível em <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Arquivo capturado em 02 de junho de 2013.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **History of Economic Analysis**. New York: Oxford University Press, 1994.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

VALLA, Wilson Odirley. **A força policial e a investidura militar** [online]. Disponível em <<http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=659>>. Arquivo capturado em 20 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. **A sindicalização via processo associativo e o enfraquecimento da hierarquia e da disciplina**. Disponível em: <<http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=664>>. Acessado em: 30.08.2013.

VAZ, Nuno Mira. **Civilização das Forças Armadas nas Sociedades Demoliberais**. Lisboa: Edições Cosmos, 2002.

WEBER, Max. A política como vocação. In: H.H. Gerth e C. Wright Mills, orgs. **Max Weber**: Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1967.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo. **Direito Penal Brasileiro**: primeiro volume – Teoria Geral do Direito Penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAGREBELSKY, Gustavo. Diritto per: valori, principi o regole? (a proposito della dottrina dei principi di Ronald Dworkin). **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, Firenze, t. 1, n. 31, 2002.

## ANEXOS













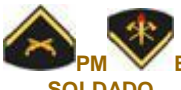
ANEXO I – Delineamento constitucional das polícias militares.....	122
ANEXO II – Insígnias militares da Polícia Militar do Paraná.....	123
ANEXO III – Opiniões sobre disciplina e hierarquia nas corporações.....	124
ANEXO IV – Procedimento de tramitação de uma PEC.....	125
ANEXO V – Proposta de Emenda Constitucional nº 338/1996.....	126
ANEXO VI – Proposta de Emenda Constitucional nº 186/2012.....	131
ANEXO VII – Portaria Interministerial nº 002/2010 .....	154
ANEXO VIII – Autos de ação Penal nº 065.1995/VJME.....	161
ANEXO XIX – Autos nº 17873-36.2012.8.16.0013/VJME.....	171

## ANEXO I

O QUE DIZ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	O QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NÃO DIZ
<p>– As polícias militares são "forças auxiliares e reserva do Exército" (art. 144, §6º). Isso significa que as corporações podem ser convocadas e/ou mobilizadas pela União, no cumprimento de suas competências constitucionais previstas nos artigos 34 e 136.</p> <p>– A União tem competência privativa para legislar sobre "normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares" (art. 22, XXI).</p> <p>– Os membros das polícias militares submetem-se a regime jurídico militar. Isso significa que eles (a) serão julgados pela justiça militar estadual quando cometerem crimes militares (art. 125, §4º), (b) terão direito à aposentadoria militar (art. 142, §3º, X), (c) podem ser presos por motivos administrativos e/ou disciplinares sem direito a <i>habeas corpus</i> (art. 5º, LXI c/c art. 142, §2º), (d) não terão direito de greve nem de sindicalização (art. 142, §3º, IV), (e) enquanto estiverem na ativa, não poderão participar de partidos políticos (art. 142, §3º, V).</p> <p>– Que as polícias militares subordinam-se aos governadores de estado (art. 144, §3º).</p> <p>– Que as polícias militares têm competência exclusiva para realizar o policiamento ostensivo, embora os municípios possam instituir guardas municipais para proteger seus bens, serviços e instalações (art. 144, §5º e §8º).</p> <p>– Que as regras de ingresso nas polícias militares serão definidas em lei estadual específica (art. 42, §1º c/c art. 142, §3º, X).</p>	<p>– O tamanho do efetivo sujeito a mobilização federal, ou seja, se a convocação das polícias militares será no todo ou em parte.</p> <p>– Quando e como mobilizar as polícias. A competência atual para convocação é do Presidente da República (art. 3º, Decreto 88.540, de 20/7/83). O Decreto-Lei 667, de 2/7/69, e o Decreto 88.777, de 30/9/83, definem várias situações em que as polícias militares podem ser convocadas. Incluem-se entre os fins da convocação o de "assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina" (art. 3º, Decreto-Lei 667, modificado pelo Decreto-Lei 2.010, de 12/1/83) e o de "grave perturbação da ordem" (art. 4º, Decreto 88.777).</p> <p>– Que é o Exército que deve editar essas normas gerais. Essa é a situação de fato porque a legislação que regula a matéria data de 1983, quando o Exército ainda estava no poder. A legislação dá enormes poderes – de ação e de veto – ao Exército.</p> <p>– Que todos os crimes cometidos por policiais contra civis são crimes militares. É o Código Penal Militar que define quais são os crimes militares. Em 1996, o julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais passou para a competência da justiça comum (Lei 9.299, de 7/8/96). Entretanto, a lei manteve a competência da Justiça Militar para reconhecer se houve dolo. Outros crimes – como a lesão corporal, invasão de domicílio, o estupro e o constrangimento ilegal – continuam sob a seara da Justiça Militar.</p> <p>– Que o comandante das polícias militares tem de ser um membro da própria corporação. O Decreto-Lei 667, de 2/7/69, modificado pelo Decreto-Lei 2.010, de 12/1/83, estabelece, no art. 6º, que o comandante será ou um oficial-PM ou um oficial do Exército.</p> <p>– Que as regras de ingresso devem ser as mesmas aplicadas ao Exército. Em vários estados, o ingresso é separado entre praças e oficiais. As praças muitas vezes só poderão ascender à patente de subtenente.</p>

Fonte: MEDEIROS, Mateus Afonso. A desmilitarização das polícias e a legislação ordinária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 42, n. 165 jan./mar., p. 243, 2005.

## ANEXO II

OFICIAIS
 CORONEL
 TENENTE CORONEL
 MAJOR
 CAPITÃO
 PRIMEIRO TENENTE
 SEGUNDO TENENTE
 ASPIRANTE
PRAÇAS
 SUBTENENTE
 PRIMEIRO SARGENTO
 SEGUNDO SARGENTO
 TERCEIRO SARGENTO
 CABO
 SOLDADO

Fonte: site oficial da Polícia Militar do Paraná.

## ANEXO III

## Opiniões sobre hierarquia e disciplina nas corporações

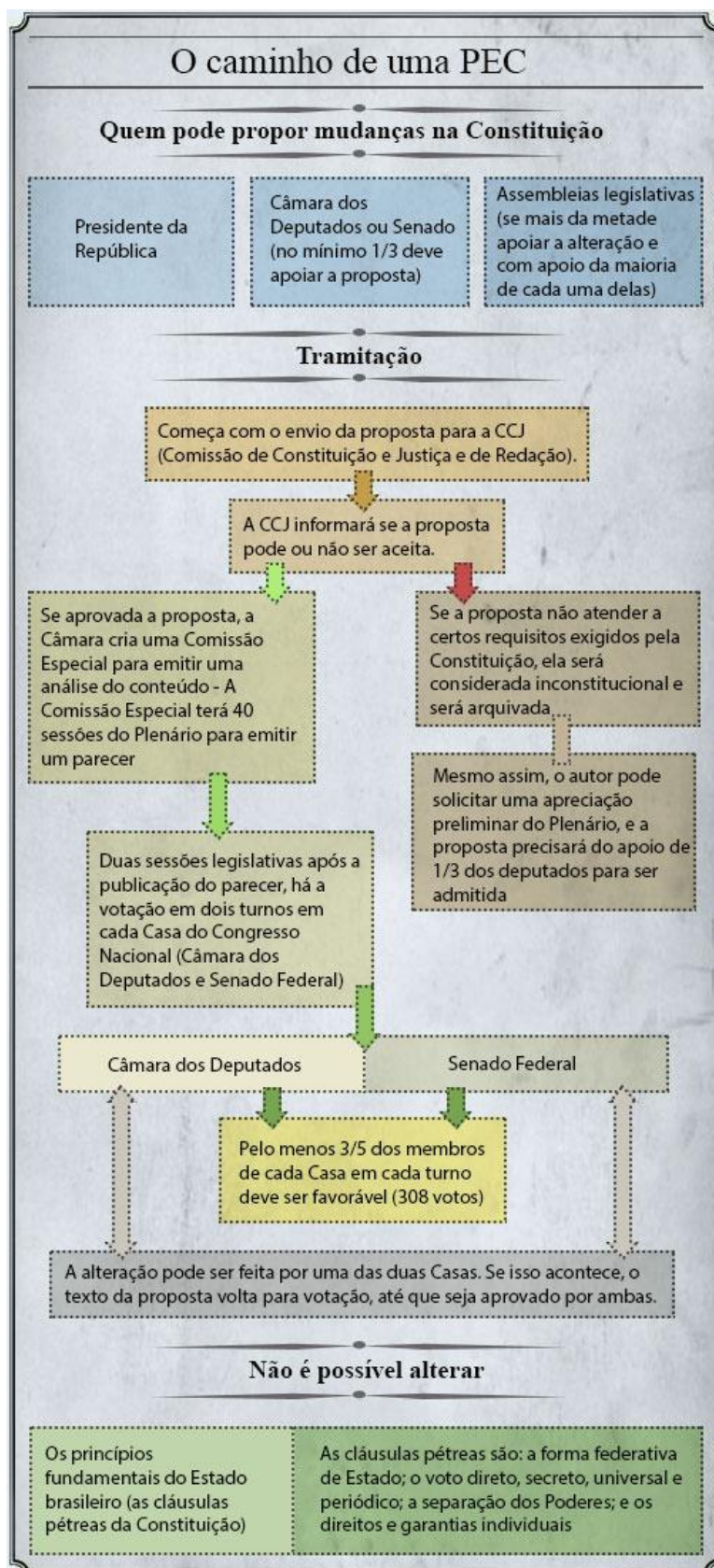
		Praças PM	Oficiais PM	Agentes PC	Delegados PC	Bomb.	GM	Sist Penit	Total
1. A atual vinculação da Polícia Militar ao Exército é adequada	Sim	26,9%	41,3%	31,4%	23,5%	42,0%	43,4%	47,4%	32,9%
	Não	69,3%	57,0%	55,2%	70,3%	50,9%	45,7%	36,8%	60,0%
	Não sei	3,8%	1,8%	13,4%	6,2%	7,2%	10,9%	15,9%	7,1%
2. A hierarquia de sua instituição provoca desrespeito e injustiças profissionais	Sim	73,3%	47,8%	57,5%	46,0%	62,5%	59,4%	55,9%	65,6%
	Não	24,4%	50,9%	39,9%	51,7%	35,0%	38,0%	41,3%	32,0%
	Não sei	2,3%	1,3%	2,6%	2,3%	2,5%	2,7%	2,8%	2,4%
3. A hierarquia é fraca ou insuficiente em sua instituição	Sim	23,5%	26,6%	44,9%	62,4%	25,3%	62,9%	61,4%	34,6%
	Não	72,3%	71,9%	51,1%	34,7%	71,0%	33,8%	34,8%	61,6%
	Não sei	4,3%	1,5%	4,1%	2,9%	3,7%	3,2%	3,9%	3,9%
4. Falta disciplina em sua instituição	Sim	27,4%	36,3%	56,9%	70,9%	26,2%	57,2%	62,3%	38,4%
	Não	70,3%	62,7%	40,5%	27,4%	71,6%	40,5%	35,7%	59,3%
	Não sei	2,3%	1,0%	2,6%	1,7%	2,2%	2,3%	2,0%	2,3%
5. Há muito rigor em questões internas e pouco rigor em questões que afetam a segurança pública	Sim	81,0%	57,7%	58,9%	42,6%	67,1%	68,1%	63,6%	72,2%
	Não	16,4%	40,9%	35,2%	55,3%	29,0%	28,3%	31,7%	24,5%
	Não sei	2,6%	1,4%	5,9%	2,1%	3,9%	3,6%	4,7%	3,4%
6. Há um número excessivo de níveis hierárquicos em sua instituição	Sim	65,2%	39,6%	24,6%	27,6%	52,7%	30,4%	36,8%	50,7%
	Não	31,6%	59,4%	73,3%	71,4%	43,7%	67,5%	61,1%	46,6%
	Não sei	3,2%	0,9%	2,1%	0,9%	3,6%	2,1%	2,1%	2,7%
7. Hierarquia e disciplina rigorosas tornam desnecessário o controle interno da atividade de segurança	Sim	33,2%	10,1%	14,2%	6,9%	23,7%	19,7%	19,4%	25,6%
	Não	61,3%	89,0%	82,3%	92,5%	69,2%	75,3%	74,9%	69,3%
	Não sei	5,5%	0,9%	3,5%	0,7%	7,1%	5,0%	5,6%	5,0%
8. Hierarquia e disciplinas rigorosas tornam desnecessário o controle externo da atividade de segurança	Sim	30,2%	11,4%	15,7%	15,3%	21,0%	17,8%	16,5%	23,8%
	Não	63,8%	87,6%	80,3%	84,0%	71,7%	77,4%	77,6%	70,8%
	Não sei	6,0%	1,0%	4,0%	0,7%	7,3%	4,8%	5,9%	5,4%
9. Todos os agentes de segurança pública (policiais e outros) devem ter direito à greve	Sim	81,3%	59,6%	90,9%	83,1%	74,6%	79,3%	87,2%	81,3%
	Não	13,9%	36,9%	5,5%	14,6%	19,9%	16,0%	8,8%	14,2%
	Não sei	4,9%	3,5%	3,6%	2,3%	5,5%	4,7%	4,1%	4,6%
10. Todos os agentes de segurança pública devem ter direito a organizar-se em sindicatos	Sim	91,5%	80,0%	98,0%	95,6%	89,9%	94,9%	97,6%	92,6%
	Não	5,8%	18,0%	1,3%	4,1%	7,4%	3,4%	1,2%	5,3%
	Não sei	2,7%	2,0%	0,7%	0,2%	2,8%	1,7%	1,1%	2,1%

P. A seguir encontram-se perguntas sobre hierarquia e disciplina nas polícias e demais forças de segurança. Por favor, marque sim ou não para cada pergunta

Fonte: Como pensam os profissionais de segurança pública no Brasil. SENASP/PNUD, 2009.



## ANEXO IV



Fonte: Portal Aprende Brasil.

MATHEUS SCHMIDT  
MAURO LOPES  
MAX ROSENTHAL  
MILTON MENDES  
MILTON TEIXEIRA  
NAN SOUZA  
NELSON MARQUEZELLI  
NELSON MEURER  
NOEL DE OLIVEIRA  
ODILIO BALBINOTTI  
OSMANIO PEREIRA  
OSVALDO REIS  
PADRE ROQUE  
PAULO BAUER  
PAULO FRIJO  
PAULO GOUVEA  
PAULO ROCHA  
PAULO TITAN  
PEDRO NOVAIS  
PIMENTEL GOMES

PINHEIRO LANDIM  
RAIMUNDO SANTOS  
RAQUEL CAPIBERIBE  
RAUL BELEM  
REGIS DE OLIVEIRA  
RICARDO BARROS  
RICARDO GOMIDE  
RIVALDO MAGARI  
ROBERTO ARAUJO  
ROBERTO BALESTRA  
ROBERTO FONTES  
ROBERTO FAVELINO  
ROBERTO VALADAO  
ROBERTO SILVA  
RONALDO PERIM  
RONIVON SANTILAGO  
SALATIEL CARVALHO  
SALOMAO CRUZ  
SANDRO MABEL  
SERAFIM VENKON

SERGIO BARCELLOS  
SERGIO CARNEIRO  
SEVERINO CAVALCANTI  
SILAS BRASILEIRO  
SILVERNANI SANTOS  
SYLVIO LOPES  
TALVANE ALBUQUERQUE  
UBALDO JUNIOR  
UBALDO CORREA  
URSICIMO QUEIROZ  
USHTTARO KAMIA  
VALDIR COLATTO  
VIC PIREZ FRANCO  
VITTORIO MEDOLI  
WAGNER ROSSI  
WILLIAM FAGUNDES  
WILBERO TARTUCE  
WILSON CUNHA  
YEDA CRUSIUS  
ZILA BERNARD

ASSINATURAS CONFIRMADAS..... 174 REPETIDAS: 12  
ASSINATURAS QUE NÃO CONFEREM..... 3  
ASSINATURAS DE DEPUTADOS LICENCIADOS..... 1  
TOTAL DE ASSINATURAS..... 196

## ASSINATURAS CONFIRMADAS REPETIDAS

BENEDITO DOMINGOS  
BENEDITO GUIMARÃES  
EDSON SOARES  
GERVÁSIO OLIVEIRA  
NICO LADRANHA  
JAIR SIQUEIRA  
JOSE PIMENTEL  
MARCONI PERILLO  
PADRE ROQUE  
PAULO NOCHA  
SALOMAO CRUZ  
UBALDO CORREA

## ASSINATURAS QUE NÃO CONFEREM

ANDRÉ POCINELLI  
ELISEU PADILHA  
IVANILDO CUNHA LIMA  
MOISÉS LIPNIK  
NEDSON MICHELINI  
NEWTON CARDOSO  
ROBERTO FESSORA  
VALDIR COLATTO  
WILSON CUNHA

## ASSINATURAS DE DEPUTADOS LICENCIADOS

FRANCISCO DIOGENES

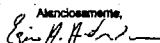
Ofício nº 63/96

Brasília, 20 de março de 1996.

Senhor Secretário-Geral:

Comunico a Vossa Senhoria que a Proposta de Emenda à Constituição, do Senhor Leonel Pavan e Outros, que "dá nova redação ao art. 230", contém número suficiente de signatários, constando a referida proposição de:

174 assinaturas válidas;  
008 assinaturas que não conferem;  
012 assinaturas repetidas;  
001 assinatura de Deputado licenciado.

Atenciosamente,  
  
RÔMULO ALMEIDA ANDRADE  
Chefe

A Sua Senhoria o Senhor  
Dr. MOZART VIANNA DE PAIVA  
Secretário-Geral da Mesa  
N. 574

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS-CELD"

# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

## TÍTULO IV

## DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

## CAPÍTULO I

## DO PODER LEGISLATIVO

## Seção VIII

## DO PROCESSO LEGISLATIVO

## Subseção II

## DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1.º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2.º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3.º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4.º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5.º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

## TÍTULO VIII

## DA ORDEM SOCIAL

## CAPÍTULO VII

## DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DO IDOSO

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1.º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

§ 2.º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

## PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 338, DE 1996

(Do Poder Executivo)

Mensagem nº 246/96

Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

Art. 1.º O inciso XXII do art. 21 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 21. ....

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira;

Art. 2.º Os incisos X e XV do art. 37 da Constituição passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 37. ....

X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção entre os três Poderes, far-se-á sempre na mesma data e nos mesmos índices;

XV - os vencimentos dos servidores públicos são irredutíveis, e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI e XII, 150, II, 153, III e § 2.º, I;

Art. 3.º A alínea c, do inciso II, do § 1.º do art. 61 da Constituição passa a vigorar com nova redação e lhe acrescentada uma alínea f:

"Art. 61. ....

§ 1.º ....

II - ....

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Art. 4.º A Seção II, do Capítulo VII, do Título III da Constituição passa denominar-se "DOS SERVIDORES PÚBLICOS", é revogado art. 42 da Constituição com a Seção III do referido Capítulo e Título; e é acrescentado um § 3.º ao art. 142:

"Art. 142. ....

§ 3.º Os integrantes das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

I - as patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são conferidas pelo Presidente da República e asseguradas aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados,

sendo-lhes privativos os títulos e postos militares e, juntamente com os demais integrantes, o uso dos uniformes das Forças Armadas;

II - o militar em atividade que aceitar cargo ou emprego público civil permanente será transferido para a reserva não remunerada;

III - o militar da ativa que, de acordo com a lei, aceitar cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuo ou não, transferido para a reserva;

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;

V - o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos;

VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra;

VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar à pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no parágrafo anterior;

VIII - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas, e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra;

IX - aplica-se aos militares o disposto no artigo 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII e XIX, no artigo 37, incisos XI, XIII, XIV e XV e, a eles e a seus pensionistas, o previsto no artigo 40, §§ 4º, 5º e 6º."

Art. 5º O parágrafo 6º do art. 144 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 144. ....

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, aplicando-se aos integrantes das corporações de caráter militar, no que couber, o disposto no parágrafo 3º do art. 142.

Art. 6º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS-CeDI "

# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### 1988

#### TÍTULO IV

##### DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

#### CAPÍTULO I

#### Do Poder Legislativo

#### Seção VIII

#### Do Processo Legislativo

#### Subseção II

#### Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante da proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

#### TÍTULO II

#### DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

#### CAPÍTULO II

#### DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;

XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;

XII - salário-família para os seus dependentes;

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

#### TÍTULO III

#### DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

#### CAPÍTULO II

#### DA UNIÃO

Art. 21. Compete à União:

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira;

#### CAPÍTULO VII

#### DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

#### Seção I

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

X – a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;

XI – a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;

XII – os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º;

XIV – os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento;

XV – os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI, XII, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

## SEÇÃO II

### DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS

Art. 40. O servidor será aposentado:

I – por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

II – compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III – voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

§ 6º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

## SEÇÃO III

### DOS SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES

Art. 42. São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares.

§ 1º As patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados das Forças Armadas, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, sendo-lhes privativos os títulos, postos e uniformes militares.

§ 2º As patentes dos oficiais das Forças Armadas são conferidas pelo Presidente da República, e as dos oficiais das polícias militares e corpos de bombeiros militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal, pelos respectivos Governadores.

§ 3º O militar em atividade que aceitar cargo público civil permanente será transferido para a reserva.

§ 4º O militar da ativa que aceitar cargo, emprego ou função pública temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a inatividade.

§ 5º Ao militar são proibidas a sindicalização e a greve.

§ 6º O militar, enquanto em efetivo serviço, não pode estar filiado a partidos políticos.

§ 7º O oficial das Forças Armadas só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra.

§ 8º O oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no parágrafo anterior.

§ 9º A lei disporá sobre os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do servidor militar para a inatividade.

§ 10. Aplica-se aos servidores a que se refere este artigo, e a seus pensionistas, o disposto no art. 40, §§ 4º, 5º e 6º

§ 11. Aplica-se aos servidores a que se refere este artigo o disposto no art. 7º, VIII, XII, XVII, XVIII e XIX.

## TÍTULO IV

### DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

#### CAPÍTULO I

#### DO PODER LEGISLATIVO

#### SEÇÃO VIII

#### DO PROCESSO LEGISLATIVO

#### SUBSEÇÃO II

#### DAS LEIS

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

## TÍTULO V

### DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

#### CAPÍTULO II

#### DAS FORÇAS ARMADAS

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

§ 2º Não caberá *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares.

## CAPÍTULO III

## DA SEGURANÇA PÚBLICA

**Art. 144.** A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

## TÍTULO VI

## DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

## CAPÍTULO I

## DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

## Seção II

## DAS LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR

**Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

## Seção III

## DOS IMPOSTOS DA UNIÃO

**Art. 153.** Compete à União instituir impostos sobre:

I – importação de produtos estrangeiros;

II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III – renda e proventos de qualquer natureza;

IV – produtos industrializados;

V – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI – propriedade territorial rural;

VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I – será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

II – não incidirá, nos termos e limites fixados em lei, sobre rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, pagos pela previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a pessoa com idade superior a sessenta e cinco anos, cuja renda total seja constituída, exclusivamente, de rendimentos do trabalho.

Mensagem nº 246

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do artigo 60, inciso II, da Constituição Federal, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da proposta de emenda constitucional que “Dispõe sobre o regime constitucional dos militares”.

Brasília, 25 de março de 1996.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 152, de 25 de março de 1996, dos Srs. MINISTROS DE ESTADO DA JUSTIÇA, DA MARINHA, DO EXÉRCITO, DA AERONÁUTICA, DO ESTADO MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS E DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa Proposta de Emenda Constitucional que altera a situação dos membros das Forças Armadas, dos policiais militares e dos bombeiros militares em relação aos demais servidores públicos hoje englobados no Título III - Da Organização do Estado - da Carta Magna.

2. A presente proposta pretende dar aos membros das Forças Armadas, doravante denominados militares, por suas características próprias, um tratamento distinto no que concerne a deveres, direitos e outras prerrogativas que estarão mais adequadamente dispostos no Capítulo pertinente ao Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

3. Justifica-se a alteração do dispositivo proposto, visto que os militares não são servidores dos Ministérios militares; eles pertencem às instituições nacionais permanentes que são a Marinha, o Exército e a Aeronáutica. O perfil da profissão militar é a defesa da Pátria, tendo por isso peculiaridades inigualáveis com outras categorias.

4. Na verdade, aos militares são cometidas atribuições, que deles exigem características singulares, em razão de sua destinação constitucional, a saber:

a) ética profissional rigorosa, que impõe conduta moral irrepreensível e inibe qualquer tipo de reivindicação;

b) observância irrestrita do cumprimento do dever, com o compromisso de sacrificar a própria vida em defesa da Pátria, o que ocorre mesmo na paz;

c) dedicação exclusiva ao serviço, independentemente de horários, sem qualquer remuneração adicional;

d) disponibilidade permanente, durante o mínimo de trinta anos a serviço da Pátria, em condições de aptidão para o cumprimento de missão, em quaisquer circunstâncias;

e) afastamento da família por longos e indefinidos períodos (manobras, missões, etc.);

f) proibição de sindicalização e greve;

g) impedimento do exercício de outra atividade profissional, enquanto na ativa, e dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, quando na inatividade.

5. Aos militares são cometidas obrigações, deveres e preparo físico e psicológico não exigidos em nenhuma outra profissão.

6. A profissão militar, cujo exercício é privativo dos membros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, está vinculada diretamente à destinação constitucional das Forças Armadas, as quais, nos termos do art. 142 da Constituição, são definidas como Instituições Nacionais Permanentes. Já aos policiais militares e bombeiros militares cabe a contribuição para a segurança pública, como dispõe o art. 144 da Carta Magna. Na verdade, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares são instituições essenciais à segurança pública, cujas missões e peculiaridades as aproximam das Forças Armadas, sendo, constitucionalmente, reservas do Exército.

7. Esta condição institucional (nacional e permanente) vincula primordialmente as Forças Armadas ao Estado e transcende o plano público, que está mais vinculado e identificado com as atividades e os serviços prestados pela administração pública.

8. A propósito, a Constituição não qualifica o Serviço Militar como serviço público. Ao denominá-lo Serviço Militar reforça o argumento de que a atividade militar transcende o serviço público, por imprescindível, insubstituível e peculiar. Desse modo, verifica-se que foi uma decisão equivocada qualificar os militares como “servidores públicos militares”, no contexto constitucional. Seria mais apropriado e correto o termo Militar.

9. A situação do militar enquadrado como funcionário ou servidor público é prejudicial tanto ao exercício de sua profissão como às próprias Instituições Militares que, dessa forma, ficam impossibilitadas de dar, aos seus integrantes, a justa contrapartida por imposições e deveres normalmente pesados. Entre ambos, pode haver alguns pontos comuns, porém totalmente distintos na essência e na finalidade, devendo, portanto, ser encarados e tratados de forma diferente, consoante legislações específicas.

10. A emenda, no que tange às modificações inseridas nos textos dos dispositivos constitucionais pertinentes aos militares e aos policiais militares e bombeiros militares, tem, além das já citadas, as seguintes motivações e justificativas:

a) no inciso I do § 3º (proposto) do art. 142, procurou-se dar maior abrangência sobre o uso dos uniformes das Forças Armadas, posto que o texto vigente (art. 42, § 1º) só define este direito aos oficiais, olvidando-se dos graduados;

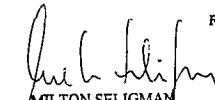
b) no inciso III do § 3º (proposto) do art. 142, foi acrescido o termo “de acordo com a lei” com o intuito de possibilitar a regulamentação da aceitação de cargo, emprego

ou função pública temporária, visto que, ao amparo do texto atual (art. 42, § 4º) a aceitação pode ocorrer sem a consulta prévia ao Ministério ao qual o militar pertença;

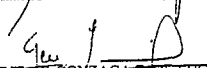
c) no inciso V do § 3º (proposto) do art. 142, foi modificada a situação do militar, no que tange a filiação a partidos políticos, de forma que a vedação se aplique não somente àqueles em efetivo serviço, mas a todos os militares em serviço ativo. É incompatível a filiação partidária do militar, mesmo quando de licença, em face das peculiaridades da vida na caserna, que envolvem a hierarquia e a proibição de emitir publicamente opiniões políticas. Ressalte-se não ser este dispositivo proposto (inciso V) um impeditivo ao militar para candidatar-se a cargos eleitos.

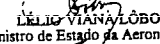
11. Foi alterada a redação do art. 37 por considerá-lo fundamental no processo de desvinculação dos militares dos funcionários públicos civis, bem como de outros dispositivos da Constituição para compatibilizá-los com a nova redação dos arts. 142 e 144.

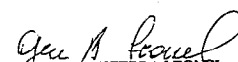
Respeitosamente,

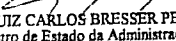
  
MILTON SELIGMAN  
Ministro de Estado da Justiça, Interino

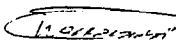
  
MAURO CESAR RODRIGUES PEREIRA  
Ministro de Estado da Marinha

  
ZENTENO GONZAGA DE LUCENA  
Ministro de Estado do Exército

  
LELIO VIANA LOBO  
Ministro de Estado da Aeronáutica

  
BENEDITO ONOFRE BEZERRA LEONEL  
Ministro de Estado Chefe do Estado-Maior  
das Forças Armadas

  
LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA  
Ministro de Estado da Administração Federal  
e Reforma do Estado

  
ANDREA SANDRO CALABI  
Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, Interino


Aviso nº 302 - SUPAR/C. Civil.

Brasília, 25 de março de 1996.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativa a proposta de emenda constitucional que "Dispõe sobre o regime constitucional dos militares".

Atenciosamente,

  
CLOVIS DE BARROS CARVALHO  
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil  
da Presidência da República

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado WILSON CAMPOS  
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados  
BRÁSILIA-DF

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 339, DE 1996

(Do Sr. Feu Rosa e Outros)

Acrescenta os incisos VIII e IX ao artigo 92 da Constituição Federal.

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO.)

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, NOS  
TERMOS DO DISPOSTO NO § 3º, DO ART. 60, DA CONSTITUIÇÃO,  
PROMULGAM A SEGUINTE EMENDA AO TEXTO CONSTITUCIONAL:

Artigo único. O caput do art. 92, da Constituição, passa a vigor acrescido dos seguintes incisos VIII e IX:

"Art. 92....."

VIII - o Ministério Público; e

IX - a Defensoria Pública.

....."

### JUSTIFICAÇÃO

Conquanto o Ministério Público exerça funções das mais relevantes, não está essa instituição enquadrada em nenhum dos Poderes da República.

Exerce suas atribuições basicamente no contexto do Judiciário, percebendo remuneração dos cofres do Estado, detendo o "domínio liti".

É razoável, a nosso ver, que essa instituição seja integrada ao Poder Judiciário, de vez que suas atribuições mantêm estreita ligação com a Justiça.

Em alguns países democráticos, o Ministério Público tem o status de juízo de instrução, permanecendo, portanto, na órbita do Judiciário.

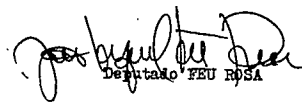
Assim a emenda preconiza sua inserção nesse Poder, o que, em nenhuma hipótese, significará que sua hierarquia funcional seja alterada, ou suas atribuições.

No que tange à Defensoria Pública, que em muitas Unidades da Federação está vinculada ao Poder Executivo, o que as têm caracterizado é o corporativismo e a falta de independência funcional e financeira.

Sua vinculação ao Poder Judiciário, tal como propomos, implicará em maior autonomia e na possibilidade de seu funcionamento mais eficiente, em todo o País.

Esperamos, destarte, que a iniciativa venha a merecer acolhimento.

Sala das Sessões, aos 26 de Março de 1996.

  
Deputado FEU ROSA





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**PROPOSTA DE EMENDA À  
CONSTITUIÇÃO N.º 186, DE 2012**  
(Do Sr. Pastor Eurico e outros)

Dá nova redação ao inciso IV do § 3º do art. 142 da Constituição Federal.

**DESPACHO:**  
À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**APRECIÇÃO:**  
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

**PUBLICAÇÃO INICIAL**  
Art. 137, caput - RICD

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso IV do parágrafo 3º do art. 142 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

IV – ao militar, nos termos e limites definidos em lei, são garantidos o direito à livre associação sindical e o direito de greve e de outras formas de manifestação coletiva; (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Em que pese a aura democrática de que se reveste a Constituição Federal de 88, esta criou uma espécie de cidadãos de segunda classe ao não aplicar integralmente aos militares os direitos garantidos aos demais servidores do Estado, inclusive por não permitir a eles o direito de greve e de sindicalização, direitos humanos universais e inalienáveis. Negá-los a alguém, é negar-lhe a plena condição de cidadania.

O direito à sindicalização está erigido, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, como um dos direitos humanos fundamentais. Negá-lo a quem quer que seja coloca o Estado como agressor aos direitos humanos.

A **Convenção nº 98, sobre a Aplicação dos Princípios do Direito de Organização e de Negociação Coletiva**, de 01/07/1949, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 49, de 27 de agosto de 1952, e promulgada pelo Decreto nº 33.196, de 29 de junho de 1953, reza que “Os trabalhadores gozarão de adequada proteção contra atos de discriminação com relação a seu emprego” e que “Essa proteção aplicar-se-á especialmente a atos que visem” a “sujeitar o emprego de um trabalhador à condição de que não se filie a um sindicato ou deixe de ser membro de um sindicato” (art. 1º). Em seguida, diz que “A legislação nacional definirá a medida em que se aplicarão às **forças armadas** e à **polícia** as garantias” nela providas.



Portanto, o direito à sindicalização está, nos termos da Convenção ratificada pelo Brasil, assegurado tanto aos militares das Forças Armadas como aos da Forças Auxiliares.

Por sua vez, a **Convenção nº 154, sobre o Incentivo à Negociação Coletiva**, de 19/06/1981, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 22, de 12 de maio de 1992, e promulgada pelo Decreto nº 1.256, de 29/09/1994, diz do “reconhecimento efetivo do direito de **negociação coletiva**” e acresce que “A legislação ou a prática nacionais poderão determinar até que ponto as garantias” nela previstas “são aplicáveis às **Forças Armadas e à Polícia**” (art. 1º).

Diante do teor dos dispositivos expostos, o nosso entendimento vai no sentido de que, a partir da ratificação dessas Convenções, estas passaram a alcançar, necessariamente, as **Forças Armadas e as Forças Auxiliares** do País, restando ao legislador pátrio apenas a alternativa de definir as normas que serão aplicadas de forma restritiva, mas nunca proibitiva, porque esse direito restou assegurado a partir da adesão e subsequente ratificação do Brasil a esses instrumentos do direito internacional.

Desse modo, não se pode entender **restrição** como **negação**, e sim como uma **concessão** sujeita a regras que impõem determinados limites, até por força de mandamento contido na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), da qual o Brasil é signatário (grifo nosso):

**Todo homem** tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para a proteção de seus interesses. (artigo 23, IV)

Diretamente associado ao direito à sindicalização, exsurge o direito à greve, que, das manifestações coletivas contemporâneas, é, certamente, um dos mais fortes instrumentos de pressão na luta por direitos inerentes ao ser humano.

O direito à greve é uma conquista obtida na luta contra arbitrariedades e outros desmandos cometidos pelos patrões, que poderá ser a própria Administração Pública agindo como empregadora e em polo antagônico aos seus servidores, na medida em que seus interesses nem sempre serão convergentes.

A greve está inserida no direito de resistência, na categoria dos direitos naturais inerentes ao ser humano, dos direitos fundamentais do trabalhador, enquanto pessoa humana, dos direitos que dispensam normas para serem exercidos, pois todo o homem tem o poder-dever de lutar pelos seus direitos, de lutar pela melhoria das condições sociais.

Por isso a greve pode ser entendida como um instrumento da Democracia a serviço da cidadania, enquanto reação pacífica e ordenada contra os atos que desrespeitem a dignidade da pessoa humana.

Sindicalização e greve caminham juntas ao longo da história, sendo difícil falar de uma sem alcançar a outra. Ambas indissociáveis da imagem do trabalhador e da sua luta por melhores condições laborativas e de remuneração e, quase sempre, com os seus interesses em pólo antagônico aos interesses do patronato. Como ensina Júlio César do Prado Leite:

*A greve é um direito fundamental que se arrima na Declaração dos Direitos do Homem (...) Com efeito, o ato internacional em causa, de modo explícito, cuida de assegurar condições justas e favoráveis de trabalho. Para obtê-las ou confirmá-las todo trabalhador tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para a proteção de seus interesses. Não há greve sem sindicato. O sindicato tornar-se-ia uma mera associação corporativa assistencial se não dispuser do direito de fazer greve. (grifo nosso)*

O **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, de 16/12/1966, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, colocou o direito à greve de forma expressa (grifos nossos):

Artigo 8º

*1. Os Estados-Partes no presente Pacto comprometem-se a garantir: (...)*

*d) O direito de greve, exercido em conformidade com as leis de cada país.*

*2. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos pelos membros das forças armadas, da polícia ou da administração pública.*

Da leitura desses dispositivos do Pacto Internacional em questão é possível depreender a greve como um direito fundamental inerente a todos os homens, trabalhadores do setor privado ou do setor público, inclusive os membros das forças armadas e policiais que, se podem e devem ser submetidos a restrições legais quanto ao exercício desse direito, não podem tê-lo simplesmente ignorado. O Pacto, ratificado pelo Brasil, não fala em negação do direito para os militares e policiais, mas apenas em restrições, salvo se o legislador, agindo de deliberada má-fé, pretender levar as restrições a tal monta que as fará equivar à negação pura e simples desse direito.

Hoje, aos integrantes das Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica, no âmbito federal – e das Forças Auxiliares – Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, no âmbito estadual, distrital e territorial –, todos sujeitos ao princípio da hierarquia e da disciplina, é vedado, nos termos da Carta Magna em vigor, por mais justos que sejam seus anseios e reivindicações, o exercício do direito de greve porque esse é o mandamento taxativamente colocado (art. 142, § 3º, IV, da CF/88), aplicável, por extensão, aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 42, § 1.º, da CF/88):

Com isso, em plena vigência das regras da democracia, da supremacia dos direitos do homem, foi gerada uma categoria de cidadãos de segunda classe, daqueles que não têm como expressar a insatisfação que perpassa pelas fileiras castrenses, pois vedações de ordem constitucional, aliadas ao princípio da hierarquia e da disciplina, têm servido para calar o descontentamento que aflige os corações e mentes daqueles que sofrem, no seu dia-a-dia, os rigores da atividade militar.

O chavão “hierarquia e disciplina” tem sido utilizado como poderoso instrumento para que não haja diálogo e para que os subalternos não sejam escutados. Tem sido utilizado para fazê-los calar o protesto que trazem contido no peito. A Constituição Federal tem sido empregada para impedi-los de usar o último argumento que resta ao homem probo, ao cidadão correto, seja civil ou militar, quando mais nenhuma alternativa lhe resta para restabelecer ou assegurar aquilo que lhe é negado de direito em termos de dignidade e direitos humanos.

É histórico, no âmbito das Forças Armadas, a lengalenga de que é necessário dar o exemplo, de sacrificar o militar em favor da Pátria – a qual tudo se dá e nada se pede –, que a hierarquia e a disciplina devem ser mantidas a todo o custo, que os militares devem manter-se disciplinados porque os Comandantes estão preocupados e levando ao Ministro da Defesa e ao Chefe do Poder Executivo as necessidades dos seus subordinados, que os Comandantes das Forças e o Ministro da Defesa são os legítimos representantes, os porta-vozes dos anseios dos seus subordinados.

Ora, sabidamente, isso não é verdade. A partir do momento em que os Comandantes das Forças e o Ministro da Defesa são da livre escolha e exoneração do Presidente da República, assim como as promoções dos oficiais-generais são também submetidas ao crivo do Chefe do Executivo, é evidente que estes homens passam a representar este Poder perante os seus subordinados, e não os seus subordinados perante o Poder Executivo, como se apregoa pelos quartéis afora.

Os oficiais-generais são homens de confiança do Chefe do Executivo e do Ministro da Defesa que, para alcançar esses postos, evidentemente, fizeram concessões ao longo da carreira, e continuarão a fazê-las para nela permanecerem. Insurgir-se contra as orientações e determinações brotadas do Governo significaria a exoneração do cargo e o encerramento da carreira. Alguns exemplos de passado recente bem demonstram isso. Assim, quem se arriscaria a defender seus subordinados, contra determinações brotadas do Poder Executivo, com essa espada de Dâmocles sob sua cabeça?

Os militares, na realidade, estão órfãos de quem verdadeiramente possa representar os interesses das instituições militares e dos seus integrantes porque não têm quem possa efetivamente falar em nome deles, não dispõem de representação legal, nem de quem possa fazer *lobby* em favor deles, nem possuem instrumentos legais que possam funcionar como mecanismos de pressão.

Finalmente, tivessem os militares direito à sindicalização, à greve e a outras formas de manifestação coletiva, poderiam ser efetivamente escutados nos seus anseios.

É preciso que se diga que a hierarquia e a disciplina, que servem para a condução de homens nos campos de batalha e em operações militares diversas, não servem para alimentar as famílias dos militares que estão carentes em seus lares, pois o voto de sacrifício pela Pátria, até à custa da própria vida, foi destes, e não das suas mulheres e filhos.

Diante de tudo o quanto foi exposto, entendemos que a solução está em aprovar a Proposta de Emenda à Constituição ora apresentada porque, não só permitiria o direito pátrio adequar-se aos tratados internacionais já ratificados pelo Brasil, como também possibilitaria aos militares das Forças Armadas e das Forças Auxiliares, hoje castrados em seus direitos de cidadãos, o pleno exercício desses direitos.

Cabe observar que chegou a ser pensado em assegurar-se o direito de greve aos militares desde que 30% do efetivo permanecesse em atividade normal. Depois, nos pareceu de bom alvitre que dispositivo nesse sentido estará melhor na lei que vier a ser editada, regulamentando o direito que se pretende ver, agora, constitucionalmente estabelecido.

Na certeza de que os nossos nobres pares bem saberão aquilatar a importância e o alcance político da presente proposição, aguardo confiante pela sua aprovação.

Sala das Sessões, em 5 de junho de 2012.

Deputado **PASTOR EURICO**

**Proposição:** PEC 0186/12

**Autor da Proposição:** PASTOR EURICO E OUTROS

**Ementa:** Dá nova redação ao inciso IV do parágrafo 3º do art. 142 da Constituição Federal.

**Data de Apresentação:** 05/06/2012

**Possui Assinaturas Suficientes:** SIM

**Totais de Assinaturas:**

Confirmadas 184  
Não Conferem 004  
Fora do Exercício 002  
Repetidas 089  
Ilegíveis 001  
Retiradas 000  
Total 280

**Assinaturas Confirmadas**

1 ABELARDO CAMARINHA PSB SP  
2 ADRIAN PMDB RJ  
3 ALEX CANZIANI PTB PR  
4 ALEXANDRE LEITE DEM SP  
5 ALEXANDRE ROSO PSB RS  
6 ALFREDO KAEFER PSDB PR  
7 ALINE CORRÊA PP SP  
8 AMAURI TEIXEIRA PT BA  
9 ANTHONY GAROTINHO PR RJ  
10 ANTÔNIA LÚCIA PSC AC  
11 ANTÔNIO ANDRADE PMDB MG  
12 ANTONIO BULHÕES PRB SP  
13 ARIOSTO HOLANDA PSB CE  
14 ARNON BEZERRA PTB CE  
15 ASDRUBAL BENTES PMDB PA  
16 ASSIS DO COUTO PT PR  
17 AUDIFAX PSB ES  
18 AUGUSTO COUTINHO DEM PE  
19 AUREO PRTB RJ  
20 BENJAMIN MARANHÃO PMDB PB  
21 BERINHO BANTIM PSDB RR  
22 BETO MANSUR PP SP  
23 BIFFI PT MS  
24 CARLAILE PEDROSA PSDB MG  
25 CELSO MALDANER PMDB SC  
26 CHICO ALENCAR PSOL RJ  
27 CHICO LOPES PCdoB CE  
28 CLÁUDIO PUTY PT PA  
29 COSTA FERREIRA PSC MA  
30 DAMIÃO FELICIANO PDT PB  
31 DANIEL ALMEIDA PCdoB BA  
32 DAVI ALVES SILVA JÚNIOR PR MA  
33 DELEGADO PROTÓGENES PCdoB SP  
34 DOMINGOS DUTRA PT MA  
35 DOMINGOS SÁVIO PSDB MG  
36 DR. CARLOS ALBERTO PMN RJ  
37 DR. PAULO CÉSAR PSD RJ  
38 DR. UBIALI PSB SP  
39 DUARTE NOGUEIRA PSDB SP  
40 EDINHO BEZ PMDB SC  
41 EDMAR ARRUDA PSC PR  
42 EDUARDO CUNHA PMDB RJ  
43 EDUARDO DA FONTE PP PE  
44 EFRAIM FILHO DEM PB  
45 ELISEU PADILHA PMDB RS

---

46 EMANUEL FERNANDES PSDB SP  
47 ENIO BACCI PDT RS  
48 EUDES XAVIER PT CE  
49 FABIO TRAD PMDB MS  
50 FÁTIMA PELAES PMDB AP  
51 FELIPE BORNIER PSD RJ  
52 FERNANDO FERRO PT PE  
53 FERNANDO MARRONI PT RS  
54 FRANCISCO ESCÓRCIO PMDB MA  
55 GERA ARRUDA PMDB CE  
56 GIACOBO PR PR  
57 GIOVANI CHERINI PDT RS  
58 GIOVANNI QUEIROZ PDT PA  
59 GLADSON CAMELI PP AC  
60 GLAUBER BRAGA PSB RJ  
61 GONZAGA PATRIOTA PSB PE  
62 HENRIQUE OLIVEIRA PR AM  
63 HOMERO PEREIRA PSD MT  
64 HUGO NAPOLEÃO PSD PI  
65 IVAN VALENTE PSOL SP  
66 JAIME MARTINS PR MG  
67 JAQUELINE RORIZ PMN DF  
68 JEAN WYLLYS PSOL RJ  
69 JEFFERSON CAMPOS PSD SP  
70 JESUS RODRIGUES PT PI  
71 JÔ MORAES PCdoB MG  
72 JOÃO CAMPOS PSDB GO  
73 JOÃO DADO PDT SP  
74 JOÃO MAGALHÃES PMDB MG  
75 JOÃO PAULO CUNHA PT SP  
76 JOÃO PIZZOLATTI PP SC  
77 JORGINHO MELLO PSDB SC  
78 JOSÉ AUGUSTO MAIA PTB PE  
79 JOSÉ CARLOS ARAÚJO PSD BA  
80 JOSÉ CHAVES PTB PE  
81 JOSÉ OTÁVIO GERMANO PP RS  
82 JOSÉ PRIANTE PMDB PA  
83 JOSÉ ROCHA PR BA  
84 JOSE STÉDILE PSB RS  
85 JOSUÉ BENGTON PTB PA  
86 JÚLIO CAMPOS DEM MT  
87 JÚLIO CESAR PSD PI  
88 KEIKO OTA PSB SP  
89 LAURIETE PSC ES  
90 LEONARDO GADELHA PSC PB  
91 LEONARDO PICCIANI PMDB RJ  
92 LEONARDO QUINTÃO PMDB MG  
93 LEOPOLDO MEYER PSB PR  
94 LILIAM SÁ PSD RJ  
95 LINCOLN PORTELA PR MG  
96 LIRA MAIA DEM PA  
97 LOURIVAL MENDES PTdoB MA  
98 LUCIO VIEIRA LIMA PMDB BA  
99 LUIZ FERNANDO FARIA PP MG

---

100 LUIZ NOÉ PSB RS  
101 MANATO PDT ES  
102 MANDETTA DEM MS  
103 MANOEL JUNIOR PMDB PB  
104 MARCELO AGUIAR PSD SP  
105 MARCELO CASTRO PMDB PI  
106 MARCELO MATOS PDT RJ  
107 MARCOS MEDRADO PDT BA  
108 MARCOS MONTES PSD MG  
109 MARCOS ROGÉRIO PDT RO  
110 MARINA SANTANNA PT GO  
111 MÁRIO FEITOZA PMDB CE  
112 MAURÍCIO TRINDADE PR BA  
113 MAURO LOPES PMDB MG  
114 MAURO NAZIF PSB RO  
115 MIGUEL CORRÊA PT MG  
116 MISSIONÁRIO JOSÉ OLÍMPIO PP SP  
117 NATAN DONADON PMDB RO  
118 NEILTON MULIM PR RJ  
119 NELSON MARQUEZELLI PTB SP  
120 NELSON MEURER PP PR  
121 NILTON CAPIXABA PTB RO  
122 ODAIR CUNHA PT MG  
123 OSMAR SERRAGLIO PMDB PR  
124 OTAVIO LEITE PSDB RJ  
125 PADRE TON PT RO  
126 PASTOR EURICO PSB PE  
127 PASTOR MARCO FELICIANO PSC SP  
128 PAULO ABI-ACKEL PSDB MG  
129 PAULO CESAR QUARTIERO DEM RR  
130 PAULO FEIJÓ PR RJ  
131 PAULO FOLETTTO PSB ES  
132 PAULO FREIRE PR SP  
133 PAULO MAGALHÃES PSD BA  
134 PAULO PIAU PMDB MG  
135 PAULO PIMENTA PT RS  
136 PAULO RUBEM SANTIAGO PDT PE  
137 PAULO WAGNER PV RN  
138 PEDRO CHAVES PMDB GO  
139 PEDRO UCZAI PT SC  
140 PENNA PV SP  
141 PROFESSORA DORINHA SEABRA REZE DEM TO  
142 RAIMUNDO GOMES DE MATOS PSDB CE  
143 RATINHO JUNIOR PSC PR  
144 RAUL HENRY PMDB PE  
145 REBECCA GARCIA PP AM  
146 RENAN FILHO PMDB AL  
147 RENATO MOLLING PP RS  
148 RIBAMAR ALVES PSB MA  
149 ROBERTO BRITTO PP BA  
150 ROMÁRIO PSB RJ  
151 ROMERO RODRIGUES PSDB PB  
152 RONALDO FONSECA PR DF  
153 ROSANE FERREIRA PV PR

---



154 RUBENS OTONI PT GO  
155 RUY CARNEIRO PSDB PB  
156 SANDES JÚNIOR PP GO  
157 SANDRO MABEL PMDB GO  
158 SÉRGIO MORAES PTB RS  
159 SEVERINO NINHO PSB PE  
160 SIBÁ MACHADO PT AC  
161 SILAS CÂMARA PSD AM  
162 SILVIO COSTA PTB PE  
163 STEFANO AGUIAR PSC MG  
164 TAKAYAMA PSC PR  
165 VALTENIR PEREIRA PSB MT  
166 VICENTE ARRUDA PR CE  
167 VICENTE CANDIDO PT SP  
168 VICENTINHO PT SP  
169 VIEIRA DA CUNHA PDT RS  
170 VILSON COVATTI PP RS  
171 VINICIUS GURGEL PR AP  
172 WALDIR MARANHÃO PP MA  
173 WALNEY ROCHA PTB RJ  
174 WANDENKOLK GONÇALVES PSDB PA  
175 WASHINGTON REIS PMDB RJ  
176 WELLINGTON FAGUNDES PR MT  
177 WELLINGTON ROBERTO PR PB  
178 WEVERTON ROCHA PDT MA  
179 WILLIAM DIB PSDB SP  
180 WILSON FILHO PMDB PB  
181 WOLNEY QUEIROZ PDT PE  
182 ZÉ GERALDO PT PA  
183 ZEQUINHA MARINHO PSC PA  
184 ZOINHO PR RJ

<p><b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</b></p>
---

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

.....

**TÍTULO III  
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO**

.....

**CAPÍTULO VII  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

---

### Seção III

#### Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios

*(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. *(“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. *(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal. *(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003)*

### Seção IV

#### Das Regiões

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

## TÍTULO V

## DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

CAPÍTULO II  
DAS FORÇAS ARMADAS

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

§ 2º Não caberá *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares.

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

I - as patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são conferidas pelo Presidente da República e asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados, sendo-lhes privativos os títulos e postos militares e, juntamente com os demais membros, o uso dos uniformes das Forças Armadas; [\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente será transferido para a reserva, nos termos da lei; [\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

III - O militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não transferido para a reserva, nos termos da lei; [\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve; [\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

V - o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos; [\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra; [\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior; [\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV; (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

IX - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003)

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Art. 143. O serviço militar é obrigatório nos termos da lei.

§ 1º Às Forças Armadas compete, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar.

§ 2º As mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.

## DECRETO LEGISLATIVO Nº 49, DE 1952

Aprova a Convenção nº 98, relativa à aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação coletiva, adotada em 1949, em Genebra, na 3ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho.

Art. 1º É aprovada a Convenção nº 98, relativa à aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação coletiva, adotada em 1949, na cidade de Genebra, por ocasião da 32.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

SENADO FEDERAL, em 27 de agosto de 1952.

JOÃO CAFÉ FILHO  
PRESIDENTE do SENADO FEDERAL.

### CONVENÇÃO (98) RELATIVA À APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO DE ORGANIZAÇÃO E DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA

A Conferência Geral de Organização Internacional do Trabalho, Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho e tendo-se reunido a oito de julho de 1949, em sua Trigesima Segunda Sessão. Após Ter decidido adotar diversas proposições relativas à aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação coletiva, questão que constitui o quarto ponto na ordem do dia sessão. Após Ter decidido que essas proposições tomariam a forma de uma convenção internacional, Adota, a primeiro de julho de mil novecentos e quarenta e nove, a convenção seguinte, que será denominada Convenção relativa ao Direito de Organização e de Negociação Coletiva, 1949:

#### ARTIGO 1º

1 - Os trabalhadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical em matéria de emprego.

2 - Tal proteção deverá, particularmente, aplicar-se a atos destinados a:

a) subordinar o emprego de um trabalhador à condição de não se filiar a um sindicato ou de deixar de fazer parte de um sindicato;

b) dispensar um trabalhador ou prejudicá-lo, por qualquer modo, em virtude de sua filiação a um sindicato ou de sua participação em atividades sindicais, fora as horas de trabalho ou, com o consentimento do empregador, durante as mesmas horas.

#### ARTIGO 2º

1 - As organizações de trabalhadores e de empregadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos de ingerência de umas em outras, quer diretamente, quer por meio de seus agentes ou membros, em sua formação, funcionante e administração.

2 - Serão particularmente identificadas a atos de ingerência, nos termos do presente artigo, medidas destinadas a provocar a criação de organizações de trabalhadores dominadas por um empregador ou uma organização de empregadores, ou a manter organizações de trabalhadores por meios financeiros ou outros, com o fim de colocar essas organizações sob o controle de um empregador ou de uma organização de empregadores.

.....  
 .....

### DECRETO Nº 33.196, DE 29 DE JUNHO DE 1953

Promulga a Convenção relativa à Aplicação dos Princípios do Direito de Organização e de Negociação Coletiva, adotada em Genebra, a 1º de julho de 1949.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL:

HAVENDO o Congresso Nacional aprovado, pelo Decreto Legislativo nº 49, de 27 de agosto de 1952, a Convenção relativa à Aplicação dos Princípios do Direito de Organização e de Negociação Coletiva, adotada em Genebra, a 1º de julho de 1949, por ocasião da XXXII Sessão da Conferência Internacional do Trabalho; e havendo sido depositado na sede da Organização Internacional do Trabalho, a 18 de novembro de 1952, o Instrumento de ratificação da mencionada Convenção:

Decreta que a Convenção relativa à Aplicação dos Princípios do Direito de Organização e de Negociação Coletiva, apensa por cópia ao presente Decreto, seja executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Rio de Janeiro, em 29 de junho de 1953; 132º da Independência e 65º da República.

GETÚLIO VARGAS  
Mário de Pimentel Brandão

## **DECRETO LEGISLATIVO Nº 22, DE 1992**

Aprova o texto da Convenção nº 154, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre o incentivo à negociação coletiva, adotado em Genebra, em 1981, durante a 67ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. É aprovado o texto da Convenção nº 154, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre o incentivo à negociação coletiva, adotado em Genebra, em 1981, durante a 67ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho.

Art. 2º. Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 12 de maio de 1992.

SENADOR MAURO BENEVIDES  
Presidente

**DECRETO Nº 1.256, DE 29 DE SETEMBRO DE 1994**

Promulga a Convenção n. 154, da Organização Internacional do Trabalho, sobre o Incentivo à Negociação Coletiva, concluída em Genebra, em 19 de junho de 1981.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso VIII, da Constituição, e

Considerando que a Convenção, nº 154, sobre o Incentivo à Negociação Coletiva, foi concluída em Genebra, em 19 de junho de 1981;

Considerando que a Convenção ora promulgada foi oportunamente submetida à apreciação do Congresso Nacional, que a aprovou por meio do Decreto Legislativo número 22, de 12 de maio de 1992, publicado no Diário Oficial da União nº 90, de 13 de maio de 1992;

Considerando que a Convenção em tela entrou em vigor internacional em 11 de agosto de 1983;

Considerando que o Governo brasileiro depositou, em 10 de julho de 1992, a Carta de Ratificação desse instrumento multilateral, que passou a vigorar, para o Brasil, em 10 de julho de 1993, na forma do seu artigo 11;

**DECRETA:**

Art. 1º. A Convenção nº 154, da Organização Internacional do Trabalho, sobre o Incentivo à Negociação Coletiva, concluída em Genebra, em 19 de junho de 1981, apensa por cópia a este decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Art. 2º. O presente decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 29 de setembro de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO

Roberto Pinto F. Mameri Abdenur

**ANEXO AO DECRETO QUE PROMULGA A CONVENÇÃO NÚMERO 154, DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, SOBRE O INCENTIVO À NEGOCIAÇÃO COLETIVA, ADOTADA EM GENEBRA, EM 19 DE JUNHO DE 1981 /MRE.**

## CONVENÇÃO 154

CONVENÇÃO SOBRE O INCENTIVO À NEGOCIAÇÃO COLETIVA  
(Adotada em Genebra, em 19 de junho de 1981)

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho:

Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, e reunida naquela cidade em 3 de junho de 1981 em sua Sexagésima-Sétima Reunião;

Reafirmando a passagem da Declaração da Filadélfia onde reconhece-se " a obrigação solene de a organização Internacional do trabalho de estimular, entre todas as nações do mundo, programas que permitam (...) alcançar o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva ", e levando em consideração que tal princípio é "plenamente aplicável a todos os povos";

Tendo em conta a importância capital das normas internacionais contidas na Convenção sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito de Sindicalização, de 1948; na Convenção sobre a liberdade Sindical e a Proteção do Direito de Sindicalização, de 1948 na Convenção sobre o Diretório de Sindicalização e de Negociação Coletiva, de 1949; na Recomendação sobre os Tratados Coletivos, de 1951; na Recomendação sobre Conciliação e Arbitragem Voluntárias, de 1951; na Convenção e na Recomendação sobre as Relações de trabalho na administração do trabalho, de 1978;

Considerando que deveriam produzir-se maiores esforços para realizar os objetivos de tais normas e especialmente os princípios gerais enunciados no artigo 4 da Convenção sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, de 1949, e no parágrafo 1 da Recomendação sobre os Contratos Coletivos, de 1951;

Considerando, por conseguinte, que essas normas deveriam ser complementadas por medidas apropriadas baseadas nas ditas normas e destinadas a estimular a negociação coletiva e voluntária;

Após ter decidido adotar diversas proposições relativas ao incentivo à negociação coletiva, questão esta que constitui o quarto ponto da ordem do dia da reunião, e

Depois de ter decidido que tais proposições devem se revestir da forma de uma convenção internacional, adotada, com a data de 19 de junho de 1981, a presente Convenção, que poderá ser citada como a Convenção sobre a Negociação Coletiva, de 1981:

## PARTE 1. CAMPO DE APLICAÇÃO E DEFINIÇÕES

## Artigo 1



A presente Convenção aplica-se a todos os ramos da atividade econômica.

A legislação ou a prática nacionais poderão determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção são aplicáveis às Forças Armadas e à Polícia.

No que se refere à administração Pública, a legislação ou a prática nacionais poderão fixar modalidades particulares de aplicação desta Convenção.

## Artigo 2

Para efeito da presente Convenção, a expressão "negociação coletiva" compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com o fim de:

fixar as condições de trabalho e emprego; ou

regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou

regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos estes objetivos de uma só vez.

.....  
 .....

## DECRETO LEGISLATIVO Nº 226, DE 1991

Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembléia-Geral das Nações Unidas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. São aprovados os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembléia-Geral das Nações Unidas.

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 12 de dezembro de 1991.

SENADOR MAURO BENEVIDES  
Presidente

**DECRETO Nº 591, DE 6 DE JULHO DE 1992**

Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre  
Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.  
Promulgação.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VIII, da Constituição, e

Considerando que o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966;

Considerando que o Congresso Nacional aprovou o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991;

Considerando que a Carta de Adesão ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi depositada em 24 de janeiro de 1992;

Considerando que o pacto ora promulgado entrou em vigor, para o Brasil, em 24 de abril de 1992, na forma de seu art. 27, §2º;

DECRETA:

Art. 1º. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de julho de 1992; 171º da Independência e 104º da República.

FERNANDO COLLOR  
Celso Lafer

ANEXO AO DECRETO QUE PROMULGA O PACTO INTERNACIONAL SOBRE  
DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS/MRE

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E  
CULTURAIS

PREÂMBULO

Os Estados Partes do presente Pacto,

Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o relacionamento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana,

Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. O ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria. Não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos,

Considerando que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e das liberdades do homem,

Compreendendo que o indivíduo, por ter deveres para com seus semelhantes e para com a coletividade a que pertence, tem a obrigação de lutar pela promoção e observância dos direitos reconhecidos no presente Pacto,

Acordam o seguinte:

.....

PARTE III

.....

ARTIGO 8º

1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir:

a) O direito de toda pessoa de fundar com outras, sindicatos e de filiar-se ao sindicato de escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias;

b) O direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formar organizações sindicais internacionais ou de filiar-se às mesmas.

c) O direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas:

d) O direito de greve, exercido de conformidade com as leis de cada país.

2. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos pelos membros das forças armadas, da política ou da administração pública.

3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que os Estados Partes da Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam - ou a aplicar a lei de maneira a restringir as garantias previstas na referida Convenção.

#### ARTIGO 9º

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social.

.....

.....

## **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**

*Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948*

#### Preâmbulo

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum,

Considerando essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra tirania e a opressão,

Considerando essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações,

Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de

direitos dos homens e das mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla,

Considerando que os Estados-Membros se comprometeram a desenvolver, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos humanos e liberdades fundamentais e a observância desses direitos e liberdades,

Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso,

A Assembléia Geral proclama

A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

.....

#### Artigo XXIII

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.

2. Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.

3. Toda pessoa que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses.

#### Artigo XXIV

Toda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas.

.....  
.....

<b>FIM DO DOCUMENTO</b>
-------------------------

**PORTARIA INTERMINISTERIAL No- 2, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2010**

Estabelece as Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública.

O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA e o MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso das atribuições que lhes conferem os incisos I e II, do parágrafo único, do art. 87, da Constituição Federal de 1988, resolvem:

Art. 1º Ficam estabelecidas as Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública, na forma do Anexo desta Portaria.

Art. 2º A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Ministério da Justiça estabelecerão mecanismos para estimular e monitorar iniciativas que visem à implementação de ações para efetivação destas diretrizes em todas as unidades federadas,

respeitada a repartição de competências prevista no art. 144 da Constituição Federal de 1988.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**PAULO DE TARSO VANNUCHI**

Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos  
da Presidência da República

**LUIZ PAULO TELES FERREIRA BARRETO**

Ministro de Estado da Justiça

## ANEXO

### DIREITOS CONSTITUCIONAIS E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

- 1) Adequar as leis e regulamentos disciplinares que versam sobre direitos e deveres dos profissionais de segurança pública à Constituição Federal de 1988.
- 2) Valorizar a participação das instituições e dos profissionais de segurança pública nos processos democráticos de debate, divulgação, estudo, reflexão e formulação das políticas públicas relacionadas com a área, tais como conferências, conselhos, seminários, pesquisas, encontros e fóruns temáticos.
- 3) Assegurar o exercício do direito de opinião e a liberdade de expressão dos profissionais de segurança pública, especialmente por meio da Internet, blogs, sites e fóruns de discussão, à luz da Constituição Federal de 1988.
- 4) Garantir escalas de trabalho que contemplem o exercício do direito de voto por todos os profissionais de segurança pública.

### VALORIZAÇÃO DA VIDA

- 5) Proporcionar equipamentos de proteção individual e coletiva aos profissionais de segurança pública, em quantidade e qualidade adequadas, garantindo sua reposição permanente, considerados o desgaste e prazos de validade.
- 6) Assegurar que os equipamentos de proteção individual contemplem as diferenças de gênero e de compleição física.
- 7) Garantir aos profissionais de segurança pública instrução e treinamento continuado quanto ao uso correto dos equipamentos de proteção individual.
- 8) Zelar pela adequação, manutenção e permanente renovação de todos os veículos utilizados no exercício profissional, bem como assegurar instalações dignas em todas as instituições, com ênfase para as condições de segurança, higiene, saúde e ambiente de trabalho.
- 9) Considerar, no repasse de verbas federais aos entes federados, a efetiva disponibilização de equipamentos de proteção individual aos profissionais de segurança pública.

### DIREITO À DIVERSIDADE

- 10) Adotar orientações, medidas e práticas concretas voltadas à prevenção, identificação e enfrentamento do racismo nas instituições de segurança pública, combatendo qualquer modalidade de preconceito.
- 11) Garantir respeito integral aos direitos constitucionais das profissionais de segurança pública femininas, considerando as especificidades relativas à gestação e à amamentação, bem como as exigências permanentes de cuidado

com filhos crianças e adolescentes, assegurando a elas instalações físicas e equipamentos individuais específicos sempre que necessário.

12) Proporcionar espaços e oportunidades nas instituições de segurança pública para organização de eventos de integração familiar entre todos os profissionais, com ênfase em atividades recreativas, esportivas e culturais voltadas a crianças, adolescentes e jovens.

13) Fortalecer e disseminar nas instituições a cultura de não discriminação e de pleno respeito à liberdade de orientação sexual do profissional de segurança pública, com ênfase no combate à homofobia.

14) Aproveitar o conhecimento e a vivência dos profissionais de segurança pública idosos, estimulando a criação de espaços institucionais para transmissão de experiências, bem como a formação de equipes de trabalho composta por servidores de diferentes faixas etárias para exercitar a integração inter-geracional.

15) Estabelecer práticas e serviços internos que contemplem a preparação do profissional de segurança pública para o período de aposentadoria, estimulando o prosseguimento em atividades de participação cidadã após a fase de serviço ativo.

16) Implementar os paradigmas de acessibilidade e empregabilidade das pessoas com deficiência em instalações e equipamentos do sistema de segurança pública, assegurando a reserva constitucional de vagas nos concursos públicos.

## SAÚDE

17) Oferecer ao profissional de segurança pública e a seus familiares, serviços permanentes e de boa qualidade para acompanhamento e tratamento de saúde.

18) Assegurar o acesso dos profissionais do sistema de segurança pública ao atendimento independente e especializado em saúde mental.

19) Desenvolver programas de acompanhamento e tratamento destinados aos profissionais de segurança pública envolvidos em ações com resultado letal ou alto nível de estresse.

20) Implementar políticas de prevenção, apoio e tratamento do alcoolismo, tabagismo ou outras formas de drogadição e dependência química entre profissionais de segurança pública.

21) Desenvolver programas de prevenção ao suicídio, disponibilizando atendimento psiquiátrico, núcleos terapêuticos de apoio e divulgação de informações sobre o assunto.

22) Criar núcleos terapêuticos de apoio voltados ao enfrentamento da depressão, estresse e outras alterações psíquicas.

23) Possibilitar acesso a exames clínicos e laboratoriais periódicos para identificação dos fatores mais comuns de risco à saúde.



24) Prevenir as consequências do uso continuado de equipamentos de proteção individual e outras doenças profissionais ocasionadas por esforço repetitivo, por meio de acompanhamento médico especializado.

25) Estimular a prática regular de exercícios físicos, garantindo a adoção de mecanismos que permitam o cômputo de horas de atividade física como parte da jornada semanal de trabalho.

26) Elaborar cartilhas voltadas à reeducação alimentar como forma de diminuição de condições de risco à saúde e como fator de bem-estar profissional e auto-estima.

### REABILITAÇÃO E REINTEGRAÇÃO

27) Promover a reabilitação dos profissionais de segurança pública que adquiram lesões, traumas, deficiências ou doenças ocupacionais em decorrência do exercício de suas atividades.

28) Consolidar, como valor institucional, a importância da readaptação e da reintegração dos profissionais de segurança pública ao trabalho em casos de lesões, traumas, deficiências ou doenças ocupacionais adquiridos em decorrência do exercício de suas atividades.

29) Viabilizar mecanismos de readaptação dos profissionais de segurança pública e deslocamento para novas funções ou postos de trabalho como alternativa ao afastamento definitivo e à inatividade em decorrência de acidente de trabalho, ferimentos ou seqüelas.

### DIGNIDADE E SEGURANÇA NO TRABALHO

30) Manter política abrangente de prevenção de acidentes e ferimentos, incluindo a padronização de métodos e rotinas, atividades de atualização e capacitação, bem como a constituição de comissão especializada para coordenar esse trabalho.

31) Garantir aos profissionais de segurança pública acesso ágil e permanente a toda informação necessária para o correto desempenho de suas funções, especialmente no tocante à legislação a ser observada.

32) Erradicar todas as formas de punição envolvendo maus tratos, tratamento cruel, desumano ou degradante contra os profissionais de segurança pública, tanto no cotidiano funcional como em atividades de formação e treinamento.

33) Combater o assédio sexual e moral nas instituições, veiculando campanhas internas de educação e garantindo canais para o recebimento e apuração de denúncias.

34) Garantir que todos os atos decisórios de superiores hierárquicos dispendo sobre punições, escalas, lotação e transferências sejam devidamente motivados e fundamentados.

35) Assegurar a regulamentação da jornada de trabalho dos profissionais de segurança pública, garantindo o exercício do direito à convivência familiar e comunitária.

## SEGUROS E AUXÍLIOS

- 36) Apoiar projetos de leis que instituem seguro especial aos profissionais de segurança pública, para casos de acidentes e traumas incapacitantes ou morte em serviço.
- 37) Organizar serviços de apoio, orientação psicológica e assistência social às famílias de profissionais de segurança pública para casos de morte em serviço.
- 38) Estimular a instituição de auxílio-funeral destinado às famílias de profissionais de segurança pública ativos e inativos.

## ASSISTÊNCIA JURÍDICA

- 39) Firmar parcerias com Defensorias Públicas, serviços de atendimento jurídico de faculdades de Direito, núcleos de advocacia *pro bono* e outras instâncias de advocacia gratuita para assessoramento e defesa dos profissionais de segurança pública, em casos decorrentes do exercício profissional.
- 40) Proporcionar assistência jurídica para fins de recebimento de seguro, pensão, auxílio ou outro direito de familiares, em caso de morte do profissional de segurança pública.

## HABITAÇÃO

- 41) Garantir a implementação e a divulgação de políticas e planos de habitação voltados aos profissionais de segurança pública, com a concessão de créditos e financiamentos diferenciados.

## CULTURA E LAZER

- 42) Conceber programas e parcerias que estimulem o acesso à cultura pelos profissionais de segurança pública e suas famílias, mediante vales para desconto ou ingresso gratuito em cinemas, teatros, museus e outras atividades, e que garantam o incentivo à produção cultural própria.
- 43) Promover e estimular a realização de atividades culturais e esportivas nas instalações físicas de academias de polícia, quartéis e outros prédios das corporações, em finais de semana ou outros horários de disponibilidade de espaços e equipamentos.
- 44) Estimular a realização de atividades culturais e esportivas desenvolvidas por associações, sindicatos e clubes dos profissionais de segurança pública.

## EDUCAÇÃO

- 45) Estimular os profissionais de segurança pública a freqüentar programas de formação continuada, estabelecendo como objetivo de longo prazo a universalização da graduação universitária.

46) Promover a adequação dos currículos das academias à Matriz Curricular Nacional, assegurando a inclusão de disciplinas voltadas ao ensino e à compreensão do sistema e da política nacional de segurança pública e dos Direitos Humanos.

47) Promover nas instituições de segurança pública uma cultura que valorize o aprimoramento profissional constante de seus servidores também em outras áreas do conhecimento, distintas da segurança pública.

48) Estimular iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento profissional e à formação continuada dos profissionais de segurança pública, como o projeto de ensino a distância do governo federal e a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp).

49) Assegurar o aperfeiçoamento profissional e a formação continuada como direitos do profissional de segurança pública.

### PRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS

50) Assegurar a produção e divulgação regular de dados e números envolvendo mortes, lesões e doenças graves sofridas por profissionais de segurança pública no exercício ou em decorrência da profissão.

51) Utilizar os dados sobre os processos disciplinares e administrativos movidos em face de profissionais de segurança pública para identificar vulnerabilidades dos treinamentos e inadequações na gestão de recursos humanos.

52) Aprofundar e sistematizar os conhecimentos sobre diagnose e prevenção de doenças ocupacionais entre profissionais de segurança pública.

53) Identificar locais com condições de trabalho especialmente perigosas ou insalubres, visando à prevenção e redução de danos e de riscos à vida e à saúde dos profissionais de segurança pública.

54) Estimular parcerias entre universidades e instituições de segurança pública para diagnóstico e elaboração de projetos voltados à melhoria das condições de trabalho dos profissionais de segurança pública.

55) Realizar estudos e pesquisas com a participação de profissionais de segurança pública sobre suas condições de trabalho e a eficácia dos programas e serviços a eles disponibilizados por suas instituições.

### ESTRUTURAS E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

56) Constituir núcleos, divisões e unidades especializadas em Direitos Humanos nas academias e na estrutura regular das instituições de segurança pública, incluindo entre suas tarefas a elaboração de livros, cartilhas e outras publicações que divulguem dados e conhecimentos sobre o tema.

57) Promover a multiplicação de cursos avançados de Direitos Humanos nas instituições, que contemplem o ensino de matérias práticas e teóricas e adotem o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos como referência.

58) Atualizar permanentemente o ensino de Direitos Humanos nas academias, reforçando nos cursos a compreensão de que os profissionais de segurança pública também são titulares de Direitos Humanos, devem agir como defensores e promotores desses direitos e precisam ser vistos desta forma pela comunidade.

59) Direcionar as atividades de formação no sentido de consolidar a compreensão de que a atuação do profissional de segurança pública orientada por padrões internacionais de respeito aos Direitos Humanos não dificulta, nem enfraquece a atividade das instituições de segurança pública, mas confere-lhes credibilidade, respeito social e eficiência superior.

### VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL

60) Contribuir para a implementação de planos voltados à valorização profissional e social dos profissionais de segurança pública, assegurado o respeito a critérios básicos de dignidade salarial.

61) Multiplicar iniciativas para promoção da saúde e da qualidade de vida dos profissionais de segurança pública

62) Apoiar o desenvolvimento, a regulamentação e o aperfeiçoamento dos programas de atenção biopsicossocial já existentes.

63) Profissionalizar a gestão das instituições de segurança pública, fortalecendo uma cultura gerencial enfocada na necessidade de elaborar diagnósticos, planejar, definir metas explícitas e monitorar seu cumprimento.

64) Ampliar a formação técnica específica para gestores da área de segurança pública.

65) Veicular campanhas de valorização profissional voltadas ao fortalecimento da imagem institucional dos profissionais de segurança pública.

66) Definir e monitorar indicadores de satisfação e de realização profissional dos profissionais de segurança pública.

67) Estimular a participação dos profissionais de segurança pública na elaboração de todas as políticas e programas que os envolvam.



ESTADO DO PARANÁ

# PODER JUDICIÁRIO

2292

12

COMARCA DE.....

## CURITIBA-PR

VARA DA AUDITORIA DA JUSTIÇA MILITAR ESTADUAL

### AUTOS Nº 065/95

Vistos e examinados os presentes autos de Ação Penal, registrados sob nº 065/95, que a Justiça Militar move contra os réus, já qualificados nos autos:

JOSÉ GUIDI, ALCIDES OLEGÁRIO SOARES, EDINEI CARLOS TEIXEIRA, MAURÍLIO BORGES DOS SANTOS, JOSÉ EDGAR DE MELO, MARIO JOSÉ DA SILVA, ADAUTO FIALHO DA COSTA, JEFFERSON PONTES, ADALGIRIO POMPEU CONSTANTINO, ANTONIO MARTINS FILHO, DIRCEU CALLADO MATHIAS, RUDIMAR RAUCHBACH, LEO SANDRO MINA NETO, JEFFERSON BRITES GONÇALVES, ALDRIN SANDRO DOS SANTOS, FELICIANO EUCLIDES PEREIRA, JORGE COLODEL, ULISSES BUCH, AMAURI ANTONIO CENOVICZ, DENILSON BAZA ALMERON, SALVADOR SANCHES, SEBASTIÃO DE OLIVEIRA, MAURO SWIDZINSKI, GILDO RODRIGUES, LEONILDO JUNIOR GALDIANO, CANDIDO MARCOS CRUZ DA SILVA, JOÃO CARLOS TEIXEIRA, MOISÉS AMADEU SILVA GRACIA, JAIME FRANCISCO ALVES, CARLOS ALBERTO RUIZ, CANUTTI STROPPA, EDILSON ANTONIO DE SOUZA, JOEL VIEIRA SIQUEIRA, LUIZ FERNANDES MARIANO, MOACIR CLETO DA SILVA, JOSÉ CLEILTON JUBIN, GABRIEL DOS



ESTADO DO PARANÁ

# PODER JUDICIÁRIO

COMARCA DE.....

SANTOS, ALÍCIO SAVICKI, VALTER JOSÉ DOS SANTOS, ALCEU TEIXEIRA DOS REIS, VALDEVINO DOS SANTOS, JOSUEL DE OLIVEIRA, CLAUDIO RENATO DA CRUZ, EDER FERNANDO DE OLIVEIRA GORDO, ELCIO DE PAULA, MARCO ANTONIO BRANDÃO, AIRTON JOSÉ RODRIGUES, LOURIVAL SOARES DA SILVA JUNIOR, LAERTES DE MOURA, HAROLDO CEZAR DA SILVA, JOSÉ RENATO DA SILVA DE LIMA, JAIR SANTANA JORGE, CRISTIANO FERNANDO RAMOS, MARCOS ANTONIO BONADIO, ERICNILTON PORTES, CARLOS ALBERTO PAGNONCELLI, GERALDO ANTONIO PINHEIRO DE AZEVEDO, LOURIVAL GAVELIKY, AMAURI MARTINS, GERSON LUIZ DOS SANTOS CARMO, RENATO BALDUINO MOREIRA, DOMINGOS FREIRE FILHO, OTONIEL ALVES, ADILSON JOSÉ DE SOUZA, LENOIR CARLOS MARQUES, ATANAIL MIRANDA VIDAL, ANDRÉ CHARLES DOS SANTOS, ABRAÃO DA SILVA, CLARISVALDO DA SILVA FERREIRA, ORIAS ALVES DOS REIS, AYLTON SOUZA SILVA, ABIVALDO LOURENÇO, LODONIR ALEXANDRE DO ROSÁRIO, NATALINO SASKOSKY, MÁRCIO DA FONSECA, JAIME RODRIGUES LEITE, MILTON DOS SANTOS FIGUEIRA, REINALDO ZWIETISCH, RENATO REMIS SANTANGELO, MARCOS ROGÉRIO IURK MARTINS, ERASMO TIMÓTEO SILVA, MARCIO GREY DE OLIVEIRA, ANTONIO DOS SANTOS LOUREIRO, MARCOS ALBERTO STEGLE, DANIEL REINAUER,



ESTADO DO PARANÁ

# PODER JUDICIÁRIO

COMARCA DE .....

HENRIQUE PRAINHA DE ASSIS FILHO,  
EDEMILSON FERNANDES RIBEIRO,  
FLÁVIO ROBERTO PAIXÃO, GUALBERTO  
ARAÚJO DE CAMPOS, LAUREMIR ALVES  
LEANDRO, JOÃO PIRES, VALDEMIR GAIO  
FLORES, PAULO ROBERTO ORTIZ GOES,  
DIRCEU VARELA DE CHAVES, RUBENS  
DANIEL NICOLAK, JOÃO DARCI RIBEIRO  
DA ROCHA, AFONSO LUIZ BRAZ,  
SAMOEL RAMOS, ALDO MOREIRA DA  
SILVA, JUAREZ GUEDES DA SILVA, JOÃO  
PAULO RIBAS, EDSON DAL POSSO,  
PAULO JOSÉ NEVES, PAULO CELSO DE  
SOUZA, SILVIO LUIZ LEMOS  
STAHISCHMIDT, SEBASTIÃO ALVES,  
CLAUDIONOR MENEGHETTI, JOÃO DIAS  
CAMPOS FILHO, MARCOS ROGERIO  
SANTIAGO DE OLIVEIRA, AZEMIR  
CRISANTO DE MIRANDA, JAIR RIBEIRO  
DE MORAIS, JOSÉ MARIA DOS SANTOS  
BENEVIDES, ALMIR ESTEVO MOREIRA,  
JOSÉ APARECIDO FERREIRA, ANILDO  
GOMES, ALESSANDRO REIS, CARLOS  
ALBERTO VIEIRA, REINALDO  
APARECIDO ALVES, SEBASTIÃO DA  
COSTA BORGES, DIRCEU GROCKOSKI,  
DARIO RESINO DE CAMARGO, ELEOVAN  
GARCIA, ALMIR MARINHO DOS SANTOS,  
SAMUEL MOTTA DA SILVA, SILVIO  
TREVISAN JÚNIOR, PAULO MARCIO DE  
SOUZA, ADEMIR DE QUADROS MOURA,  
MOISÉS ALVES MARCELINO, PAULO  
ROBERTO PEREIRA, JOÃO PEDRO  
SOBRINHO, JOSÉ GONÇALVES DE  
FREITAS, JOÃO DE OLIVEIRA SANTOS,  
PEDRO GERSON TAVARES, CESAR



ESTADO DO PARANÁ

# PODER JUDICIÁRIO

2295  
C

COMARCA DE.....

EMERSON WITTITZ, RENATO MARTINS  
ZIMERMANN, LORIVAL ANDRADE,  
ERIVALDO JOSÉ DO CARMO, MARCELO  
VANNI BORBA, GERCI SERGIO DE  
OLIVEIRA, LUIZ ANTONIO RODRIGUES  
MARTINS, ILDEFONSO RUDNIK, JOSÉ  
ANTONIO DE ANDRADE, ARLINDO  
ANTONIO DE GOUVEIA, JOSÉ MIRANDA  
RODRIGUES DOS SANTOS, JOSÉ ALTAIR  
GUIDINI, BONIFÁCIO GLOVASKI, PAULO  
CESAR DE OLIVEIRA, MOYSÉS FERREIRA,  
PAULO PEDRO DA SILVA, EDSON LUIZ  
SCHNEIDER, REGINALDO KERTELT,  
UMBERTO LUIZ SANCHES, DILSON DE  
LIMA, SIDNEI CARVALHO, ROBERTO  
CEZAR VIEIRA, ARIELSON DE SOUZA,  
LUIZ ROBERTO NEVES, VALCIR JOSÉ  
TRENTIN, ILSON DORNELE, ANTONIO  
MARQUES DE AGUIAR, ERALDO MAQUES  
DE GOUVEIA, RAFAEL NOGUEIRA DE  
MOURA, JOÃO NOGUEIRA DE MOURA  
FILHO, JOUMAR TABORDA, GILBERTO  
PRESTES DE LIMA, JOÃO MARIA  
CUSTÓDIO MACIEL, MAURO ROGÉRIO DE  
SOUZA, JOSMAR KERTELT, SILVIO DOS  
SANTOS, MARCOS AURÉLIO DO  
NASCIMENTO, CELESTINO CELSO  
MEDEIROS BLAIA, LUIZ MANOEL  
FERNANDES, LUCIO FERNANDO  
SANTANA, JÚLIO CESAR PEREIRA e  
VARLEI DE LIMA PACHECO.

O representante do Ministério Público, apresentou  
denúncia contra os réus acima nominados e qualificados nos autos,  
dando-os como incurso nas sanções do artigo 149, I e III do Código  
Penal Militar, imputando-lhes a conduta delituosa:





ESTADO DO PARANÁ

# PODER JUDICIÁRIO

COMARCA DE.....

“Os denunciados, na qualidade de bombeiros-militares, compunham o Corpo de guarda-Vidas, na Operação Verão 93/94, guarnecendo as três Sub-áreas das praias paranaenses, a saber: Sub-área I - Santa Terezinha, Sub-área II - Matinhos e Sub-área III - Guaratuba.

Desde as primeiras reuniões com seus Oficiais, os denunciados, ao tomarem conhecimento de que não mais receberiam diárias, como nos anos anteriores, começaram a demonstrar descontentamento, apesar de lhes ser assegurado que estavam sendo tomadas as devidas providências junto às autoridades competentes, para compensar a perda. Mesmo assim, os denunciados principiaram agitação, convocando todos os integrantes do Corpo de Bombeiros da Operação Verão para tomarem um posição, no sentido da paralisação das atividades de guarda-vidas. Tal movimento se deu, inicialmente, através de telefonemas e contatos pessoais entre os denunciados, visando coordenar a paralisação nas três Sub-áreas, simultaneamente, tendo como foco inicial a Sub-área de Matinhos, onde, por várias vezes, houve ameaça de paralisação, no mês de janeiro de 1994. Paralelamente, a ameaça de paralisação e o “movimento” dos guarda-vidas, foi levado ao conhecimento da imprensa, tendo sido noticiado através de programas de rádio. Assim, todos os guarda-vidas tomaram conhecimento da situação e “engajaram-se em torno de seus líderes, discutindo nos alojamentos, nos refeitórios, bares e logradouros públicos e até em postos de serviço, com veranistas, a iminente paralisação de suas atividades. Assim, na primeira semana do mês de janeiro de 1994, na Sub-área de Santa Terezinha, foi promovido pelos cabos e soldados, um “bate-pratos”, no horário de jantar, por volta das 20:00 horas, onde os líderes agitadores daquela Sub-área convocaram os demais com as seguintes palavras de ordem: **Atenção pessoal, precisamos fazer alguma coisa, vamos parar, temos que parar**, sendo tais líderes o Cabo **Celestino Celso Medeiros Blaia**, o Cabo **Lourival** e o soldado **Kaufmann**.

A partir dessa movimentação, os guarda-vidas passaram a se organizar em torno de um movimento reivindicatório, sabidamente ilegal aos militares, apelidado de **Greve Branca**, unindo-se em torno dos seguintes líderes e agitadores:



# PODER JUDICIÁRIO

2297  
Q

ESTADO DO PARANÁ

COMARCA DE.....

**3º Sargento ALCIDES OLEGÁRIO SOARES**  
**3º Sargento EDINEI CARLOS TEIXEIRA**  
**3º Sargento MAURILIO BORGES DOS SANTOS**  
**3º Sargento JOSÉ EDGAR DE MELLO**  
**3º Sargento MÁRIO JOSÉ DA SILVA**  
**Cabo ULISSES BUCH**  
**Cabo ADENILSON BAZA ALMERON**  
**Cabo LÉO SANDRO MINA NETO**  
**Cabo SALVADOR SANCHES**  
**Soldado ERASMO TIMÓTEO DA SILVA**  
**Soldado JOSÉ MIRANDA RODRIGUES DOS SANTOS**  
**Soldado LÚCIO FERNANDO SANTANA**  
**Soldado HENRIQUE PRAINHA DE ASSIS FILHO**  
**Soldado MÁRCIO GREY DE OLIVEIRA**  
**Soldado LODONIR ALEXANDRE DO ROSÁRIO**

Tais líderes se movimentaram no sentido de cooptar a tropa e, em data de 09 de fevereiro de 1994 promoveram uma reunião no local conhecido como Pedra em Matinhos, onde, após as palavras de ordem **É isso aí galera, o bicho vai pegar. Dia dez vamos parar geral. Os babacas vão ver o que é bom pra tosse. Todo mundo junto nessa, ninguém pode furar. É isso aí, vamos arrebentar**, decidiram paralisar sua atividades, sem data para terminar o movimento, e que teria início no dia 10 de fevereiro de 1994. Nessa data, nas três Sub-áreas, nos quartéis, os denunciados se apresentaram alterados, sem o uniforme de guarda-vidas, e, ao serem abordados por seus oficiais a razão de tal procedimento, alegaram que deflagraram um movimento reivindicatório e que não colocariam seus uniformes, violando, assim a disciplina e a hierarquia militar. Ainda na mesma data, foi noticiado aos banhistas que eles não teriam a segurança dos guarda-vidas, o que foi feito pelo sistema de som do Projeto **Viva mais o Verão**, além de contatos pessoais com os veranistas.

Com tal conduta, os denunciados comprometeram a Organização Bombeiro Militar, agiram com desprezo e desrespeito aos atos dos seus superiores, além de violar a disciplina militar ao se recusarem a envergar o uniforme de guarda-vidas ou seja, a camiseta própria por eles usada normalmente".



ESTADO DO PARANÁ

# PODER JUDICIÁRIO

COMARCA DE.....

2298  
B

Recebida e autuada a denúncia foram interrogados 170 ( cento e setenta) réus e 05 (cinco) réus não compareceram, sendo declarados revéis, com nomeação de Defensor dativo.

Na instrução foram ouvidas apenas três testemunhas das arroladas na denúncia, tendo a doutora Promotora, desistido de ouvir as demais e oito testemunhas da Defesa.

Na fase do artigo 427, o Promotor de Justiça pleiteou muitas diligências, que foram deferidas e levaram quase um ano para ser cumpridas. Os Defensores não apresentaram solicitações.

Na fase do artigo 428, do mesmo Estatuto, o doutor Promotor pugnou pela apresentação de suas razões, oralmente, na audiência de julgamento. A doutora Defensora dos réus Alcides Olegário Soares, Adalgirio Pompeu Constantino, Edinei Carlos Teixeira, Jefferson Pontes e Edilson Antonio de Souza, apresentou defesa escrita, os demais doutores Defensores não manifestaram-se por escrito, deixando suas defesas para o plenário, através de debates orais.

Designado o julgamento as partes foram cientificadas do ato, os réus requisitados e intimados e foram cumpridas as demais formalidades legais.

O julgamento foi realizado na data de hoje. Presentes 166 (cento, sessenta e seis) réus. Aberta a sessão, foi dada a palavra ao doutor Promotor de Justiça, o qual analisando o mérito do processo e fazendo sua explanação sobre a prova colhida nos autos, entendeu não existir prova suficiente para a condenação dos réus pelo crime de motim, entendendo haver ocorrido um crime de insubordinação, o qual não foi denunciado pelo então Promotor de Justiça que elaborou a denúncia, mas que, as atitudes dos réus redundaram em ato insubornativo perante os seus superiores. Encerrou esclarendo haver tornado inviável qualquer tipo de aditamento pelo crime de insubordinação, devido ao decurso de tempo já transcorrido e aventando ainda, que os réus receberam punição



ESTADO DO PARANÁ

# PODER JUDICIÁRIO

COMARCA DE.....

disciplinar pelos seus atos e que o processamento da presente ação já pode ser considerado um apenamento, pelas falhas cometidas e no final, opinou pela improcedência da denúncia, com a consequente absolvição dos mesmos, na forma do artigo 439, letra "e" do C.P.P.M.,

Dada a palavra aos Defensores, falou em primeiro lugar a doutora Maria Noeli Faé, a qual, analisou a prova colhida no caderno e seguiu raciocínio diverso do adotado pelo doutor Promotor, entendendo que não houve crime na conduta dos réus e no final, pugnou, também, pela improcedência da denúncia, com as consequentes absolvições de seus defendidos, mas com base na alínea "b" do artigo 439, do C.P.P.M. Na sequência, pronunciou-se a doutora Rosi Mary Martelli, o doutor João Antonio Gaspar, o doutor João Maria Ferreira de Deus e por último o doutor Lázaro A. Villas Boas Mattos, seguindo todos o entendimento de que não ocorreu o crime de motim denunciado e todos pugnaram pelas absolvições de seus defendidos, com base nas alíneas "b" ou "c" do artigo 439, do C.P.P.M.

Não houve réplica e nem tréplica.

Encerrados os debates, o Conselho Permanente de Justiça Militar reuniu-se para deliberação sobre os fatos, na sala secreta.

Este é o relatório,  
segue a decisão do Conselho.

Imputa-se aos réus, o crime de motim, capitulado no artigo 149, I e III do Código Penal Militar.

Temos como prova as declarações dos próprios envolvidos na reinvidicação e das testemunhas inquiridas no sumário da culpa.



ESTADO DO PARANÁ

# PODER JUDICIÁRIO

2300  
0

COMARCA DE.....

Os réus, interrogados em juízo, revelaram que naquela ocasião pretendiam receber as ajudas de custos a que tinham direito, por exercerem suas funções em locais diversos de seus domicílios, uma vez que, os seus familiares eram deixados à distância e estariam passando por dificuldades; aventaram também que os alojamentos não eram suficientes, faltando colchões e banheiros e que a comida que lhes era servida, seria de péssima qualidade. Todos revelaram que o movimento tinha simplesmente cunho reivindicatório e que não deixaram de cumprir com as suas atividades...

Como bem analisou o doutor Promotor, ação emanada não redundou em crime de motim, mas sim de insubordinação contra superior.

Os réus, em sua maioria, desobedecendo ordem superior, enfileiram-se, despidos de suas camisetas e prestaram seus serviços sem identificação de que eram guarda-vidas.

Tiveram muita sorte, pois no período de irresignação, não ocorreu nenhum atendimento de realce e também, não houve nenhum incidente grave, que ensejasse crime omissivo, ante o movimento.

Claro esta no caderno, que os réus, em momento algum, estiveram armados ou agiram com violência ou grave ameaça contra o superior hierárquico, o que descaracteriza de plano o crime de motim.

O Conselho Permanente de Justiça Militar, analisou esmiuçadamente a prova colhida no caderno à unanimidade, entendeu que o posicionamento adotado pelo membro do Ministério Público é o correto, não existe prova do crime de motim, mas existem fortes indícios da ocorrência da insubordinação e mesmo de inobservância de lei, regulamento ou instrução, portanto, decide pela absolvição dos réus, por insuficiência de provas.

Ante o exposto e pelo que mais do caderno consta,



ESTADO DO PARANÁ

# PODER JUDICIÁRIO

2301  
0

COMARCA DE.....


**DECIDE** o Conselho Permanente de Justiça Militar Estadual, por unanimidade de votos, em julgar improcedente a denúncia para absolver os réus acima nominados e qualificados nos autos, com base no artigo 439, letra "e" do Código de Processo Penal Militar.

Dá-se esta por publicada e as partes por intimadas nesta sessão.

Registre-se.

Curitiba, 29 de novº de 1.999.

  
LUIZ CARLOS HUNZICKER JR- Maj-QOPM  
Presidente do Conselho

  
LUIZ VALMIR SCHIMITER DA LUZ- Cap-QOPM  
Juiz Militar

  
LUZIA EUCIANE C. GONÇALVES- 1º Ten.QOPM  
Juiz Militar

  
MARCELO ROKE FAVERO- 2º Ten-QOPM  
Juiz Militar

  
JOSÉ CARLOS DALACQUA  
Juiz Auditor Militar



VARA DA AUDITORIA  
DA  
JUSTIÇA MILITAR ESTADUAL

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO JURÍDICO Nº  
0017873-36.2012.8.16.0013**

**AUTOR: SÉRGIO LUIZ LANTMANN**

**RÉU: ESTADO DO PARANÁ**

**RELATÓRIO**

Sérgio Luiz Lantmann ajuizou a presente ação declaratória de nulidade de ato jurídico, aduzindo em síntese que:

1) foi submetido a FATD por ter supostamente enviado um *email* em que expressou suas opiniões de forma “desrespeitosa e inadequada”, utilizando-se de ‘modo irônico e torpe’, (...) para fomentar a indignação e a discórdia entre os Oficiais e Praças da Corporação” sendo-lhe imposta a reprimenda de 5 dias de detenção;

2) não há possibilidade de punição, uma vez que simplesmente exerceu seu direito de livre manifestação do pensamento, garantido legal e constitucionalmente.

Ao final, formulou pedido de antecipação de tutela, citação do réu, e procedência da ação, com a anulação da punição exarada.

Instruiu a inicial com documentos.

A antecipação de tutela foi concedida, conforme decisão constante no evento 7.1 do Projudi.

Devidamente citado (evento 9.1), o Estado do Paraná apresentou contestação (evento 16.1), alegando, em síntese, que: a) “*é perceptível que o autor violou a ética e o pundonor militar e assim a punição disciplinar mostra-se correto*” (sic); b) é vedado ao judiciário ingressar no mérito do ato administrativo.

No evento 19.1, o Ministério Público apresentou parecer, pela desnecessidade de sua intervenção no feito. Vieram-me os autos conclusos.

**MOTIVAÇÃO**

A demanda comporta julgamento antecipado, nos termos do art. 330, inciso I do CPC, uma vez que a matéria a ser apreciada por este juízo é tão somente de direito.





## VARA DA AUDITORIA DA JUSTIÇA MILITAR ESTADUAL

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à liberdade (art. 5º caput da CF).

É livre a manifestação do pensamento, com vedação ao anonimato (art. 5º IV da CF).

A questão da livre manifestação do pensamento foi tratada como um direito e garantia fundamental do indivíduo, verdadeiro tesouro para o exercício da cidadania e preservação da dignidade da pessoa humana (art. 1º I e II da CF).

O legislador constitucional consagrou algo que é da essência de qualquer ser humano, o que seja, o livre pensar. Interpretando a contrário senso, temos como regra geral, a repulsa da sociedade brasileira à implementação de instrumentos de controle e censura da manifestação do pensamento.

Etimologicamente, pensar significa avaliar o peso de alguma coisa. Em sentido amplo, podemos dizer que o pensamento é avaliador da realidade.

Pensar permite aos seres humanos o aperfeiçoamento de seu mundo e a modificação de seu destino.

No célebre paralelo traçado por Platão entre realidade, conhecimento e discurso, o pensamento é um dos modos de conhecimento empregado pelo homem (*A República*). Nesta perspectiva, a alma e não o corpo é o que há de mais precioso para o indivíduo.

Segundo *Descartes* (1596-1650), “a essência do homem é pensar”. Por isso dizia: “Sou uma coisa que pensa, isto é, que duvida, que afirma, que ignora muitas, que ama, que odeia, que quer e não quer, que também imagina e que sente. Logo quem pensa é consciente de sua existência, “penso, logo existo.”

[A liberdade de pensamento – segundo Sampaio Dória – “é o direito de exprimir, por qualquer forma, o que se pense em ciência, religião, arte, ou o que for.” Trata-se de liberdade de conteúdo intelectual e supõe o contacto do indivíduo com seus semelhantes, pela qual, “o homem tenda, por







Estado do Paraná  
PODER JUDICIÁRIO

## VARA DA AUDITORIA DA JUSTIÇA MILITAR ESTADUAL

exemplo, a participar a outros suas crenças, seus conhecimentos, sua concepção do mundo, suas opiniões políticas ou religiosas, seus trabalhos científicos”.

Nesses termos, ela se caracteriza como exteriorização do pensamento no seu sentido mais abrangente. É que, no seu sentido interno, como pura consciência, como pura crença, mera opinião, a liberdade de pensamento é plenamente reconhecida, mas não cria problema maior. Pimenta Bueno já dizia que a “liberdade de pensamento em si mesmo, enquanto o homem não manifesta exteriormente, enquanto o não comunica, está fora de todo poder social, até então é do domínio somente do próprio homem, de sua inteligência e de Deus”. É Pimenta Bueno que arremata:

“O homem porém não vive concentrado só em seu espírito, não vive isolado, por isso mesmo que por sua natureza é um ente social. Ele tem a viva tendência e necessidade de expressar e trocar suas ideias e opiniões com os outros homens, de cultivar mútuas relações, seria mesmo impossível vedar, porque fora para isso necessário dissolver e proibir a sociedade”.<sup>1</sup>

Negar ao homem o direito de pensar, e consequentemente, manifestar livremente o seu pensamento, constitui violência odiosa, só imaginável nos regimes de poder mais cruéis e infames.

Felizmente, a crueldade e a infâmia da restrição ao livre pensamento só não é maior do que a inutilidade e ineficácia da tentativa da restrição, eis que é do espírito humano pensar, é da natureza dos seres vivos ser livre.

Convém lembrar que as organizações sociais, entre elas o Estado, não constituem um fim em si mesmo.

O Estado existe para o homem e não o contrário.

O gênero humano precede todas as formas de organização estatal. As cidades-estado da Grécia, a república e o posterior império de Roma, os feudos, os Estados absolutistas, os comunistas, os totalitaristas, os teocráticos fundamentalistas, os ditos democráticos de poder tripartido, todos sem exceção, desapareceram ou desaparecerão antes que o homem deixe de pensar.

<sup>1</sup> José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28ª ed. Editores Malheiros. 2006. Pág. 241



VARA DA AUDITORIA  
DA  
JUSTIÇA MILITAR ESTADUAL

Não obstante o que já consignei, é indubitoso que diante dos preceitos excepcionais que norteiam a vida castrense, de sobremaneira a hierarquia e disciplina, é de se admitir certa ressalva à liberdade de expressão dos militares, quando necessária a manter os valores especialíssimos da caserna e a respeitabilidade da instituição perante a sociedade.

O direito à livre manifestação do pensamento, em hipótese alguma, deve ser interpretado como uma “carta branca” ou autorização para o cometimento de ilícitos penais ou administrativos.

O legislador constitucional agiu com sapiência ao vedar o anonimato na divulgação do pensamento, providência indispensável para assegurar a eventual prejudicado o direito de resposta proporcional ao agravo e indenização pelo dano sofrido (art. 5º V da CF).

A indispensabilidade de apuração e punição de delitos é decorrência lógica do comando previsto no art. 5º XXXIX da CF. Não há dúvida que a palavra escrita ou falada pode ser instrumento hábil e efficientíssimo para a prática de ilícitos.

É certo que o excesso agressivo da linguagem não contribui para a harmonia daqueles que vivem e integram o Estado Democrático de Direito denominado República Federativa do Brasil (art. 1º da CF).

Como alertado alhures, nosso Estado Democrático de Direito tem como um dos fundamentos a dignidade da pessoa humana (art. 1º III da CF).

Devemos preservar a dignidade daquele que tem o direito de expressar-se livremente, bem como da pessoa natural ou jurídica que venha a ser ofendida pelo desmando do pensamento exposto. Somente com esta cautela poderemos construir uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem de todos (art. 3º I e IV da CF).

É perfeitamente razoável exigir do Estado que não se omita ao ter conhecimento da prática de um ilícito derivado da manifestação do pensamento.

Portanto, quando se pretende aferir o comportamento de um militar que, em tese, excede os limites da liberdade de expressão, impõe-se uma análise acuradíssima do caso em concreto.



VARA DA AUDITORIA  
DA  
JUSTIÇA MILITAR ESTADUAL

Nesta análise, a balança de *Themis* deve operar com precisão absoluta, sendo que a ponderação de princípios deve esclarecer quando haverá prevalência de um em detrimento do outro.

Na hipótese em tela, infere-se que o Autor foi submetido a procedimento FATD punido disciplinarmente após enviar *e-mail* que, na ótica da administração, utilizou “*modo irônico e torpe (...) para fomentar a indignação e a discórdia entre os Oficiais e Praças da Corporação*”, expressando suas opiniões de forma “*desrespeitosa e inadequada*” (evento 1.3 do Projudi, fl. 3).

No caso em comento, é possível reconhecer ao menos três aspectos particulares que vem a corroborar o justo exercício da liberdade de expressão pelo Autor.

O primeiro é o fato de que este emitiu sua opinião em grupo de *e-mails*, do qual participavam apenas Policiais Militares que visavam discutir diversos aspectos atinentes à corporação.

Neste sentido, destaca-se o depoimento constante à fl. 20, evento 1.4:

„*Que fazia parte de um grupo fechado na internet, que pertencia à Sociedade dos Subtenentes e Sargentos, cujo moderador era o Subten Fogaça (...); (...)Que este grupo de e-mail, saliente-se, um grupo fechado, tinha a finalidade de suscitar o diálogo e a discussão a respeito de vários assuntos, que afetavam diretamente a vida de policiais militares, que depois de discutido tais assuntos, de forma respeitável e regulamentar, vários anseios e preocupações seriam levadas ao conhecimento do escalão superior (...)*”

E ainda, o depoimento de fl. 24:

„*Que quando era Diretor da Sociedade de Subtenentes e Sargentos tinha um grupo de e-mail, criado pela testemunha, do qual era o moderador, para discussões de assuntos de interesse da classe (...)*”

Tal aspecto é relevante porque permite inferir que apenas os militares que acessavam referido grupo de *e-mails* é que tomaram conhecimento das opiniões emitidas pelo Autor, de modo que suas críticas não ultrapassaram





VARA DA AUDITORIA  
DA  
JUSTIÇA MILITAR ESTADUAL

limites *interna corporis*. Deste modo, não há como se conceber a existência de prejuízo à imagem da corporação perante a sociedade civil.

Portanto, o espaço escolhido pelo Autor para expressar suas críticas parece ser adequado, posto que se tratava de um grupo do qual só participavam militares e que fora criado justamente para discutir aspectos relevantes para a classe, objetivando troca de opiniões e experiências entre os militares ali presentes, sendo este o desiderato de um grupo de discussões.

Em segundo lugar, verifica-se que o autor da ação já está na reserva remunerada.

O Advogado do autor foi muito feliz ao invocar os dispositivos da Lei nº 7524/86, que dispõe sobre a manifestação de pensamento e opinião do militar inativo.

Restou patente que o legislador quis dar ao militar da reserva ou reformado um tratamento diferenciado, admitindo que na inatividade, a sua capacidade de arregimentação e influência sobre a tropa é limitado.

A propósito do exercício do direito do pensamento, convém destacar que no Paraná vigora o Decreto Estadual nº 9.192/2010, que veda a instauração de processos administrativos nas hipóteses que especifica. Infere em seu artigo 1º que:

Por este ato, fica **vedada a instauração de processos**, sindicâncias e quaisquer outros procedimentos análogos, formais ou informais, de natureza disciplinar contra agentes públicos ou empregados da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Paraná **em razão do exercício do direito de pensamento, consciência, crença religiosa, convicção filosófica ou política, expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, reunião, associação, protesto, palavra, opinião, voto, crítica, testemunha, representação, denúncia, defesa de direitos, ou contra legalidade e abuso de poder**, ainda quando eventualmente desfavoráveis a autoridades, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidade na sede judicial.

O Decreto mencionado foi baixado pelo Governador que é a maior autoridade da força militar estadual, nos termos do art. 42 da CF.

Em terceiro lugar, vale lembrar que as críticas exaradas pelo Autor se deram em resposta a um *e-mail*, à época, atribuído ao Capitão Gustavo,



VARA DA AUDITORIA  
DA  
JUSTIÇA MILITAR ESTADUAL

que manifestava opinião de valor em relação às praças, instigando aqueles que não estivessem satisfeitos com a condição de praça a pedir a baixa da instituição.

Assim, há que se entender que referida posição tenha gerado inconformismo, motivando o autor a expressar-se de modo a defender a categoria das praças, sendo que o e-mail por ele enviado constitui resposta razoável à manifestação anterior.

Considere-se, ainda, que o Autor era, ao tempo dos fatos, integrante da AMAI (conforme depoimento de fl. 22, evento 1.4), associação que busca resguardar os direitos dos policiais, sendo compreensível que se encontre engajado na defesa da classe dos militares, de modo que não poderia se quedar silente diante de posição afrontosa às praças da PMPR.

Deste modo, é incabível a análise isolada da manifestação do Autor, impondo-se compreendê-la no contexto de “por que” foi emitida e “onde” foi veiculada.

O resultado da reflexão permite concluir tratar-se de justa e razoável manifestação de pensamento, que não afrontou os princípios castrenses nem tampouco constituiu exercício excessivo de tal direito constitucional.

Assim, com as mais sinceras escusas ao nobre e justo Comandante-Geral da PMPR, concluo que a sanção disciplinar imposta ao Autor deve ser considerada nula, e assim ser definitivamente arquivado o FATD nº 900/2011.

**DISPOSITIVO**

Com base no art. 269 I do CPC, julgo **procedente** a presente demanda movida por **SÉRGIO LUIZ LANTMANN** contra o **ESTADO DO PARANÁ**, para anular a punição administrativa exarada no FATD nº 900/2011.

Oficie-se aos órgãos da Administração Militar responsáveis pelo cumprimento da decisão, com encaminhamento de cópia. Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Ciência ao Ministério Público e ao Comandante-Geral da PMPR. Curitiba, 14 de dezembro de 2012.

DAVI PINTO DE ALMEIDA  
Juiz de Direito

